

현행 중소기업규제체계에 대한 소고*

김 병 연**

목 차

- | | |
|------------------------------------|--------------------------------------|
| I. 들어가며 | IV. 중소기업기본법의 규제상 위치와 단일
규제법제의 필요성 |
| II. 중소기업규제체계의 성립배경과 발전 | 1. 중소기업기본법의 제정배경 및 이유 |
| 1. 1960년대 사회·경제 환경의 변화 | 2. 중소기업기본법의 규제상 위치 및
환경의 변화 |
| 2. 중소기업 발전지원 관련 법제 | 3. 중소기업 관련 법제의 단일화 문제 |
| III. 중소기업 발전지원 관련 규제의 연혁적
발전 | V. 결 론 |
| 1. 현법상 중소기업제도의 변천 | |
| 2. 중소기업 관련 개별 법률 입법의 취지
및 주요 내용 | |

I. 들어가며

중소기업의 발전은 국가경제 전체적인 면에서도 중요하고 개인기업
가의 양성을 통한 개별 경제주체단위의 증가로 국가경쟁력을 상승시키
는 작용을 한다. 노동집약적 혹은 자본집약적인 사업의 경우 대기업의
주도적인 역할 아래 그와 관련되는 중소기업들이 동반하여 성장할 수
있다. 기업활동은 노동고용의 증대에서 중요한 역할을 함은 물론 특히
벤처산업 분야에서 고부가가치의 결과를 가져오는 기능을 할 수 있다는
점에서 매우 중요하다. 이러한 점에서 국민경제에서 중소기업의 비중은
대기업에 비해 결코 낮지 않다.¹⁾ 그러나 중소기업은 기업 활동과 재무

* 본 연구는 Korea Legislation Research Institute(한국법제연구원)이 발간한 2012
Modularization of Korea's Development Experience: Small and Medium
Enterprises Legal System 보고서 중 필자가 집필한 부분을 수정·보완한 것이다.

** 건국대학교 법학전문대학원 교수, 법학박사

상태의 소규모로 인해 장기적으로 안정적인 기업 활동을 펴기 어렵다는 점과 이로 인하여 효율적으로 시장경쟁력을 발전시켜 나가기 어렵다는 점 때문인 점 때문에 대기업에 비해서 상대적으로 열등적인 지위에 있게 마련이다.

중소기업은 사회적으로나 경제적으로 중요한 의미를 가진다. 중소기업의 활동 영역은 일반적으로 노동집약적인 성격이 강한 산업분야로서 고용증대 효과가 크다. 개발도상국가의 경우 특히 생산 원자재의 수급에 있어서 중소기업이 중요한 역할을 하는 경우가 많기 때문에 그 특성상 지역경제개발효과도 크다. 따라서 중소기업의 규모적 속성상 산업구조의 다양화에 기여하고 이를 통하여 사회의 중산층을 형성하는 역할을 수행하며 국가적으로는 경제적·사회적·정치적 안정에 기여할 수 있다는 장점을 가지고 있다. 한편으로 중소기업의 존재는 다방면에서 개인으로 하여금 창업의 기회를 제공하고 결과적으로 사회의 중산층을 확충하는 기능을 함으로써 국민경제의 건강한 발전에 기여한다. 이러한 중소기업의 중요성을 감안하여 우리나라는 일찍이 1960년대부터 ‘중소기업기본법’을 제정하여 정부 차원에서 체계적으로 중소기업정책을 시행하려는 노력을 해왔다. 그러나 중소기업은 그 규모적 한계로 인하여 국제정세나 환율변동 등 외부환경의 급격한 변화에는 본질적으로 치명적인 약점을 가지고 있다. 또한 점차적으로 대기업 위주의 성장으로 인한 폐단도 나타나고 있다. 이러한 문제점들을 극복하기 위해 최근에는 대기업과 중소기업의 상생을 통한 동반성장을 이룸으로써 국민경제의 건전한 발전을 이루려는 노력을 정부적 차원에서 추진하고 있다.

현재 우리나라 중소기업법 규제체계는 중소기업기본법이라고 하는 일종의 기본법이 존재하고 있으면서도 특별한 목적에 따라 제정된 많은 개별 법률들이 각자의 규제영역을 가지고 있다. 그러나 그러한 개별

1) 김세중/이윤보/이종욱/조병선/백 훈/정희철, 중소기업 환경 변화에 따른 법체계 개편방안—중소기업기본법을 중심으로—(중소기업연구원, 2008), 7쪽.

법률들은 서로 중복되는 부분이 적지 않고, 수요자의 입장에서 매우 혼란스럽다. 따라서 어떤 방식의 규제체계가 효율적인 것인지에 대한 고민이 필요하다고 본다. 이하에서는 그 동안 중소기업의 육성과 중소기업과 대기업의 상생협력을 통한 발전을 위해 제정된 많은 법률들의 역사를 짚어보고 현행 중소기업규제체계의 개선방향에 대하여 검토해 보고자 한다.

Ⅱ. 중소기업규제체계의 성립배경과 발전

1. 1960년대 사회·경제 환경의 변화

1.1 중소기업활동 지원정책의 시작

1960년대에 접어들면서 6·25 전쟁 이후 극에 달했던 정치·사회적인 혼란은 5.16을 기점으로 점차적으로 안정적인 길로 들어서게 된다. 그러나 경제적인 면에 있어서는 당시 북한의 경제상황은 남한보다 많이 앞선 수준이었다.²⁾ 산업의 구조적 측면에서도 경제발전단계에서 가장 기초적인 소비재 생산에 그치고 있었고, 근대적인 경제활동의 기본단위라고 할 수 있는 기업의 활동도 역동적이지 못했다. 기업 활동에 대한 정부의 지원은 미미한 수준이었고, 특히 중소기업에 대한 실질적인 지원은 거의 없었다고 해도 과언이 아니다.³⁾

2) 1964년 기준으로 1인당 GNP는 남한이 \$107, 북한이 \$194였던 것이 1974년에 이르러서야 비로소 역전되어 남한이 \$535, 북한이 \$461의 수준이었다.

3) 물론 1960년대 이전에도 중소기업에 대한 국가의 정책적 개입이 전혀 없었던 것은 아니지만, 장기적으로 중소기업을 육성한다는 정책적 의지에 바탕을 둔 것이 아니라 6·25 전쟁 후 부족한 물자 생산요소를 원활하게 공급하기 위한 목적으로 취해진 임시적인 조치의 성격이 강했다. 한기운, 중소기업시책 및 법제의 변천과 시사점(중

1960년대 초는 당시 한국의 경제상황에서 절대적인 비중을 차지하고 있던 중소기업을 육성하기 위한 기초를 설정하는 단계였다. 정부는 1960년 7월 당시 상공부에 중소기업과를 신설하고 중소기업정책자문기구로서 중소기업정책심의회를 설치함과 더불어 이와 관련된 기초법률을 제정하였다. 1960년대 들어 외국의 무상원조가 중단되면서 정부는 체계적인 경제개발계획의 필요성을 인식하기 시작하였고, 그 가운데에는 중소기업을 체계적으로 육성하는 것이 필요하다는 사회적 인식도 자리하였다.⁴⁾ 왜냐하면 1960년대는 4.19 및 5.16을 겪으면서 혼란스러웠던 사회가 점차적으로 안정되면서 1962년부터 ‘경제개발 5개년계획’이 추진되었고, 이러한 경제개발계획의 추진과정에서 대기업과 중소기업간 마찰이 발생하기 시작하였는데, 그 당시 현실에서는 상대적으로 더 큰 경제적 의미를 차지하고 있던 중소기업의 사업 환경이 오히려 악화되는 경향이 있었기 때문이다. 결국 정부는 이 시기에 중소기업을 전담하는 행정부서를 설치함은 물론 중소기업을 체계적으로 육성하기 위한 제도적 기초를 다질 필요성을 인식하였고, 이러한 정책들은 후일 우리나라 중소기업 육성정책의 근간을 이루게 된다.

1.2 구체적인 법률의 제정과 입법방향

중소기업기본법⁵⁾ 제정된 1966년 이전의 중소기업정책은 체계적

소기업연구원, 2005. 9), 7쪽. 예컨대 1950년대에 시행된 대표적인 중소기업 정책으로는 1956년 8월에 수립된 ‘중소기업 육성대책 요강’을 들 수 있는데, 이는 중소기업에 대한 자금공급을 원활하게 하기 위한 차원에서 수립된 것에 불과하다.

4) 한기운, 위의 책, 8쪽.

5) 중소기업기본법은 중소기업이 나아가야 할 방향과 중소기업의 육성을 위한 시책의 기본적인 사항을 규정하였는데, 실질적인 입법의 의미는 중소기업자의 범위를 법에서 정하였다는 점이다. 즉 중소기업기본법은 중소기업자의 범위를 광업, 공업, 제조업, 운송업 기타 업종은 종업원 200인 이하이거나 자산총액 5천만 원 이하인 자로 규정하였고 상업과 기타 서비스업은 종업원 20인 이하이거나 자산총액 1천만 원

으로 이루어지지 못했다고 보는 것이 일반적이다. 1960년대 후반으로 접어들면서 국가의 경제정책이 규모의 경제효과를 점차적으로 중시하게 됨에 따라 중소기업과 대기업과의 격차가 점점 벌어지기 시작하여 실물경제에서 중소기업의 비중이 감소되기 시작하였다. 이러한 문제점을 해소하기 위한 차원에서 정부는 중소기업의 육성을 위해 중소기업 전담 행정부서를 마련함과 동시에 중소기업관련법제의 정비작업을 시작하였다.⁶⁾ 정부는 중소기업 시책에 대한 심의기구로 대통령 직속의 중소기업정책심의회를 설치하고⁷⁾ 매년 중소기업육성시책을 수립하여 국회에 제출하도록 하는 한편, 중소기업의 실태조사를 실시하여 그 결과를 공표하도록 하였다. 그러나 법안의 내용 자체가 구체적인 사항을 규정한 것이 아니라 추상적인 정책의 방향을 제시하는 수준의 법조문이 있기 때문에 실제적으로는 정기적인 활동이 이루어지지 못하는 등 운영의 내실화에는 성공하지 못하였다.⁸⁾

1961년 7월 1일에는 우리나라 최초의 중소기업 관련법이라 할 수 있는 ‘중소기업은행법’(법률 제641호)이 제정되었다. 이 법의 제정목적은 현재까지도 중소기업금융에서 매우 중요한 위치와 역할을 감당하고 있는 중소기업은행을 설치하여 중소기업자에 대한 효율적인 신용제도를 확립함으로써 중소기업자의 경제활동을 원활하게 하기 위한 것이었다. 그리고 1961년 12월 27일에는 ‘중소기업협동조합법’(법률 제884호)이 제정되었는데, 이 법의 목적은 중소기업자 간의 협동사업을 추진하는 협동조직의 설립·운영 및 육성을 통하여 중소기업자의 경제적인 기회 균등을 기함은 물론 중소기업자의 자주적인 경제활동을 조장하여 그 경제적 지위의 향상을 기하기 위한 것이었다. 또한 1961년 12월 27일

이하인 자료 규정하였다. 중소기업기본법 법률 제1840호(1966) 제2조 참조.

6) 한기윤, 앞의 책, 8-9쪽. 이러한 취지로 정부는 1968년 12월 상공부령으로 매년 5월 14일을 ‘중소기업의 날’로 정하여 중소기업 육성의 의지를 표명하였다.

7) 중소기업기본법 법률 제1840호(1966) 제29조 참조.

8) 한기윤, 앞의 책, 9-11쪽.

에는 중소기업의 과도한 경쟁을 공정하게 조정함으로써 중소기업의 경제적인 기회균형과 효과적인 경제활동을 보장하기 위한 목적을 달성하기 위하여 ‘중소기업사업조정법’(법률 제885호)이 제정되었다.

요컨대 1960년대에 추진된 중요한 중소기업정책의 방향은 크게 두 가지로 요약될 수 있다. 첫째, 국가경제의 발전 동력을 마련하기 위한 차원에서 우선적으로 육성할 업종을 지정하고 수출산업을 육성하기 위한 지원정책을 마련하였다는 것이다. 둘째는 전문적인 생산체제를 강화하기 위해 경공업 분야에서는 섬유와 화학공업을 육성하고 중공업 분야에서는 기계, 금속, 수송용 기계 등의 산업을 집중적으로 육성하기 위해 수출공업단지를 조성하기 시작하였다는 점이 특징이다.⁹⁾ 이러한 정책들이 효율적으로 집행될 수 있었던 것은 시기적으로나 내용적으로나 당시 상황에 비추어 적절한 중소기업법률들의 입법이 뒷받침되었기 때문이다.

2. 중소기업 발전지원 관련 법제

2.1 중소기업의 특징과 그 성장의 본질적 한계

중소기업은 대기업에 의해 조성되는 독점 또는 과점으로 경직화되기 쉬운 경제환경에서 때로는 대기업에 대한 경쟁자의 역할을 하기도 한다. 또한 중소기업은 비교적 작은 규모로 창업을 할 수 있어 개별 국민의 역량을 분출시키는 역할을 할 수 있기 때문에, 창업 단계에서는 혁신자(innovator)로서의 기능을 수행함으로써 경제사회의 활력소가 되기도 한다. 더 나아가 중소기업은 대기업에 비하여 특정 부문에 한정된 영업을 하는 것이 일반적이기 때문에 그 분야에서 체계적인 내실화를 기함으로써 장기적으로는 자본주의 경제체제의 건전한 발전기반을 닦는데

9) 한기윤, 위의 책, 12쪽.

중요한 역할을 할 수 있다.

이에 반해 중소기업은 본질적으로 저자본 소규모의 사업운영이기 때문에 장기적인 사업계획을 수립하기가 힘들고, 경제환경의 급격한 변화나 환율변동과 같은 국제경제의 영향으로부터 매우 취약하다. 그리고 대기업과의 경쟁에서 아무래도 자본과 영업조직의 열세로 인하여 장기적인 경쟁에서 밀리는 경향이 있다. 그로 인하여 때로는 대기업의 대규모 자본에 기한 물량공세와 물품의 저가공급으로 인해 경영상 어려움을 겪기도 하고, 대기업에 의해 이미 형성되어 있는 독과점 시장에 진입하기에도 매우 힘든 상황에 있다.

이와 같은 재무적으로나 조직적으로 열세에 있는 중소기업의 열악한 사업환경을 방치하는 것은 중소기업의 장점을 살리지 못하게 되고 결국은 국가경제적으로 결코 바람직하지 못한 결과를 가져올 수 있기 때문에 국가적인 차원에서 그에 대한 해결책을 모색하는 것이 필요하다.¹⁰⁾ 대기업 중심 혹은 대기업 만에 의한 경제는 가격의 왜곡으로 인해 국민들에게 비용을 전가하는 문제점을 가져올 수도 있고, 대기업의 몰락으로 인한 사회적 여파 또한 상상하기 힘들 정도다.¹¹⁾ 따라서 중소기업의 육성을 위해 체계적이면서도 장기적인 계획을 수립하여 지속적으로 중소기업의 경쟁력을 제고시키는 노력을 하여야 함은 물론, 국가적으로 건전하면서도 효율적인 경제구조가 정착될 수 있도록 대기업과 중소기업 사이에서 국가가 조정자적인 위치에서 그 역할을 하는 것이 필요하다. 또한 중소기업을 육성하기 위한 정책수립과 그 집행을 뒷받침할 수 있는 체계적인 입법작업이 뒤따라야 함은 당연하며, 지속적인 법률의 보완작업을 통하여 중소기업의 경쟁력을 강화하

10) 특히 개발도상국가의 단계에서는 이 점이 매우 절실하기 때문에 1960년대부터 우리나라는 중소기업의 육성에 노력한 것이다.

11) 외환위기는 외부적 요인도 있었지만, 1997년 기아그룹의 몰락으로 인한 피해는 한국경제 전반적으로 매우 힘든 시기를 가져온 것이 그 대표적인 사례이다.

여야 한다. 그래야만 앞서 언급한 중소기업의 장점을 최대한 발휘하여 국가적으로도 경쟁력있는 기업을 육성하여 국민경제의 건전한 발전을 이룰 수 있는 것이다.

2.2 중소기업과 대기업의 상생 발전필요성

한 국가의 경제상황의 발전을 이루어내는 2가지의 큰 동력은 국가의 경제정책의 방향 수립과 활발한 기업 활동이다. 이 2가지는 수레바퀴의 역할처럼 항상 그 균형을 잡기 위한 노력이 절대적으로 필요하다. 정부 정책의 경우 국가 혹은 개별 정권마다 가지는 국가발전의 목표를 장기적인 관점에서 접근하여야 하는 것도 있고, 경제 환경의 급변에 따른 단기적인 처방으로 기업 활동의 어려움을 해소하는 것과 더불어 재정·세무·고용정책 등 다양한 측면에서 세밀한 지원을 하는 것도 필요하다.

중소기업의 발전을 지원할 수 있는 법제도의 정비와 정책적 지원은 어느 시대를 막론하고 중요하다. 단지 시대상황마다 국제적 무역 경제 환경의 변동과 국내산업의 발전단계에 맞는 법제도와 정책적 지원의 모형을 찾아서 적절히 집행하는 것이 중요할 뿐이다. 이러한 중소기업에 대한 지원정책은 산업정책적인 면에서나 사회정책적인 면 모두에서 필요하다.¹²⁾ 중소기업의 활동에 대한 지원·육성책을 통하여 중소기업의 발전을 가져오는 것은 곧 나라 전체의 산업구조를 건전한 방향으로 성장시키는 데 중요한 의미가 있다.¹³⁾

이런 측면에서 1966년 중소기업기본법의 제정은 중소기업정책의 법적 기틀을 만들었다는 점에서 그 의미가 있다. 다만 1978년 ‘중소기업진

12) 이준서, 법제도 정비를 위한 입법모델의 구축(한국법제연구원, 2011), 23쪽.

13) 한정미, “한국의 중소기업 정책과 법제의 변천(II)”, 법제도 정비를 위한 입법모델의 구축－경제발전과 중소기업 관련 법제의 변천－(한국법제연구원 워크숍 자료집, 2011. 6. 30), 19쪽.

흥법'의 제정에 이르기까지 단순히 중소기업의 경영안정을 위해 세제적인 지원 등 중소기업활동의 기본적인 토대를 마련함에 그쳤다는 점은 아쉬운 점이다.¹⁴⁾ 1989년 '중소기업의 경영안정 및 구조조정촉진에 관한 특별조치법'의 제정으로 비로소 중소기업에 대한 정책이 구조조정을 염두에 두는 현대적인 중소기업정책으로 발전하게 되었다.

기업 활동은 대기업과 중소기업의 활동이 상호 균형 잡힌 발전을 통하여 시너지효과를 발휘하여야 하는 것이 정답이다. 그러나 실상은 그렇지 않은 것이 현실의 모습이고, 현재 우리나라는 독자적인 기업 활동 영역을 개척하고 발전시켜나가는 중소기업도 있지만, 상당수의 중소기업이 대기업의 하청기업 역할에 머무르고 있는 등 대기업 중심의 경제구조로 움직여가고 있는 것이 사실이다. 그러나 1960년대 초기에는 당연히 중소기업의 역할이 절대적이었고, 현재도 실상은 여전히 제품생산을 위해 분업체제가 현장 생산라인에서 존재하고 있고, 특히 기술집약적 산업에 있어서는 개별 중소기업들의 역할이 매우 중요하다. 현재는 그러한 개별 기업들이 대기업의 계열사인 경우도 있지만, 단독의 중소기업의 형태도 여전히 수적인 면에서는 다수로 존재하고 있다. 따라서 건전한 경제발전에 있어서는 대기업과 중소기업 간의 균형적인 역할은 절대적이라고 해도 과언이 아니다.

이런 의미에서 2006년 6월 '대중소기업 상생협력촉진에 관한 법률'(법률 제7864호)을 제정하여 1997년 외환위기 이후 심화된 대기업과 중소기업 간의 수익성과 경영환경의 차이를 해소하려는 노력을 한 것은 매우 의미있다. 이러한 노력은 대기업과 중소기업 간 상생의 협력관계를 공고히 하여 대기업과 중소기업의 경쟁력을 함께 제고하고, 양극화 해소를 통하여 동반성장을 달성함으로써 국민경제의 지속적인 성장기반을 마련함에 있어서 중요하다. 향후

14) 중소기업기본법은 중소기업진흥기금을 설치함으로써 중소기업금융의 중요성을 강조했다는 점에서 그 의미가 있다.

지속적으로 대기업과 중소기업의 상생협력 촉진에 관한 제도적 장치를 마련하고 개선시켜나가는 것이 필요하다.

Ⅲ. 중소기업 발전지원 관련 규제의 연혁적 발전

1. 헌법상 중소기업제도의 변천

1.1 서

중소기업에 관한 법제도를 발전시켜 나감에 있어서는 개별적인 법률의 차원에서 각 영역별로 필요한 조치를 하는 것도 필요하지만, 국가의 기본법인 헌법에서 국가가 추구하여야 할 경제의 모형과 기업정책의 근간을 제시하는 것이 필요하다. 현행 헌법에서는 헌법전문과 제10조, 제34조 및 ‘제9장 경제’등에서 경제에 관한 조항을 두고 있는데,¹⁵⁾ 그 중 헌법전문과 헌법 제10조 및 제34조, 제119조, 제123조는¹⁶⁾ 근본적인 원칙을 명시하고 있는 조항이라고 할 수 있다.¹⁷⁾ 이러한 근본 원칙들을

15) 경제민주주의라는 것이 포괄적인 사회정의의 법원칙에서 나오는 추상적인 법원칙이기 때문에, 헌법상 경제에 관하여 검토함에 있어 인간의 존엄과 행복추구권(제10조), 인간다운 생존과 사회적 기본권의 보장(제34조)에 관한 규정 등을 포함하는 것이다(정영화, “헌법상 경제질서에 대한 개정방안”, 세계헌법연구 제16권 제4호(국제헌법학회, 2010), 8쪽).

16) 제10조서 모든 국민이 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리가 있음을, 제34조 제1항에서 모든 국민이 인간다운 생활을 할 권리가 있음을, 제119조 제1항에서 개인과 기업의 경제상 자유와 창의를 존중하는 것이 기본임을 규정하고, 제2항에서 균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 국가가 할 수 있음을, 그리고 제123조에서 보호 및 육성에 관한 내용을 규정하고 있다.

17) 김철수, 헌법학신론(박영사, 2010), 256쪽.

토대로 우리나라 헌법상 경제질서에 관하여 생각해 볼 수 있다. 기본적으로 경제질서의 유형으로는 자본주의적 자유시장경제질서, 사회주의적 계획경제질서, 사회적 시장경제질서 등이 있는데, 이 중에서 우리나라 헌법이 취하고 있는 경제질서는 사회적 경제질서¹⁸⁾라고 보는 것이 일반적이다. 이러한 입장에서는 사유재산을 보장하고 자유경쟁을 기본 원칙으로 하지만, 사회적 정의를 실현하여 건전한 사회질서와 사회적 약자를 보호해야 하기 때문에 경제에 관하여 어느 정도 국가가 통제할 수 있다는 입장을 취하고 있다.¹⁹⁾

현행 헌법에 의하면 대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다(제119조 제1항)고 하고 있지만, 1980년 헌법 개정 이전에는 ‘기업’에 대한 언급이 없고 단지 개인의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다고 되어 있었다. 국가는 균형 있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있도록 규정하고 있다(제119조 제2항). 특히 경제주체로서 중소기업과 대기업간의 조화를 위하여 국가는 중소기업을 보호·육성하여야 한다고 규정하고 있으며(제123조 제3항), 국가로 하여금 중소기업의 자조조직을 육성하고 그 자율적 활동과 발전을 보장하도록 하는 의무를 규정하고 있다(제123조 제5항).²⁰⁾

우리나라 헌법에 중소기업과 관련된 조항이 처음으로 도입된 것은

18) 여기서 사용하는 사회적 경제질서라는 용어는 정리의 편의를 위하여 사용한 용어로 용어자체보다는 사유재산과 자유경쟁이 원칙을 이루지만 법치국가의 범위안에서 국가가 규제와 조정을 통해 국민경제의 발전과 사회의 정의를 실현할 수 있다는 의미의 경제질서를 의미하는 용어로 이해하여야 한다.

19) 정희철, 기본강의 헌법(도서출판 여산, 2011), 152쪽; 권영성, 헌법학원론(법문사, 2009), 165쪽; 김철수, 앞의 책, 254쪽; 헌법재판소 1996. 4. 25. 선고, 92헌바47.

20) 이준서, 앞의 책, 37쪽.

1962년 제5차 헌법 개정으로 이루어진 제3공화국 헌법이다. 당시 헌법 제115조는 국가에게 중소기업자의 자조를 기반으로 하는 협동조합을 육성하고 그 정치적 중립성을 보장하도록 하는 의무를 부과하였다. 이러한 헌법 개정은 이후 1966년 중소기업기본법 제정에 있어서 헌법상 중소기업자의 육성이 개별 법률로 구체화되었다는 점에서 매우 중요한 의미를 가진다.²¹⁾ 1980년 제8차 헌법 개정에서는 국가가 중소기업의 사업활동을 보호·육성하여야 할 의무가 있음을(제124조 제2항) 규정하였다. 이러한 헌법의 개정에 대하여 1966년 중소기업기본법이 그 제정목적으로 표방하고 있던 ‘중소기업의 성장발전을 촉진하고 중소기업의 구조개선과 국제경쟁력의 강화를 도모하여 국민경제의 균형있는 발전에 기여함’이 비로소 헌법에 수용된 것이라고 평가되기도 한다.²²⁾

1.2 헌법상 중소기업 관련 규정의 변천

1948년 7월 17일 제정된 헌법(이하 ‘제정헌법’이라 함)은 제6장에 경제의 장을 두고 있었는데, 대한민국의 경제질서는 사회정의의 실현과 균형있는 국민경제의 발전이라는 한계에서 경제상의 자유를 보장한다고 명시(제정헌법 제84조) 하고 있다. 제정헌법 제85조에서는 국유로 하는 자연력에 관하여, 제정헌법 제87조에서 국영 또는 공영으로 할 수 있는 기업과 대외무역의 국가통제에 관하여, 제정헌법 제88조에서 사영기업에 대한 국유화와 통제에 관하여 규정 하는 등 경제에 관한 사항에 있어 국가의 개입이 강하게 인정되고 있다.²³⁾

21) 조병선, “우리나라 중소기업 관련 법제의 현황과 과제”, 아주법학 제2권 제2호(아주대학교 법학연구소, 2008), 98쪽.

22) 조병선, 위의 논문, 98쪽.

23) 제정헌법의 경우 경제질서를 수정자본주의에 입각한 ‘사회국가적 경제질서’로 보았다는 점에서 지금의 경제질서에 비해 공동체가치가 중시되고, 일부분에 있어 통제주의적 경제에 기초한 계획주의적 경제질서로 인정할 수도 있다고 보고 있다(강경

1954년 11월 29일 제2차 개정에 의해 대한민국의 경제질서는 크게 변화되었다. 제정헌법이 취하고 있던 입장은 우리나라가 다른 선진자본주의국가와 달리 정상적인 경제발전과정을 거친 것이 아니라 일제강점기라는 시대적 상황과 6·25전쟁이라는 민족적 사건을 감안할 때 이해 못할 바 아니다. 시장경제에 대하여 제대로 이해하지 못한 상황에서, 전쟁의 후유증으로 인하여 국민경제가 심각한 상황을 고려할 때 국가의 적극적 개입을 통해 경제발전과 어느 정도 균등한 분배를 도모할 필요가 있었을 것이다. 그러나 국가의 적극적 개입으로 인한 통제는 기업가의 창의적 기업욕을 저하시키는 등 오히려 경제발전에 악영향을 미칠 수 있기 때문에, 제2차 개정에서는 국유화에 대한 규정을 삭제하는 한편, 대외무역의 국가 통제에 관한 규정을 수정²⁴⁾함으로써 자유주의 경제질서로 조금 더 나아갔다.²⁵⁾

1962년 12월 26일 제5차 전부개정을 통하여 지금의 경제질서와 유사한 입장이 확립되었다.²⁶⁾ 5차 개정헌법 제111조에서는 개인의 경제상 자유와 창의를 존중하는 것을 원칙으로 하되, 사회정의의 실현과 균형 있는 국민경제의 발전을 위한 범위안에서 규제와 조정이 가능하도록 하였다. 즉, 자유주의 경제체계를 선언함과 동시에 사회적 시장경제질

근, “헌법 경제조항의 국제비교”, CFE Report No. 59(자유기업원, 2008. 9. 19), 5-6쪽).

24) 제정헌법 제87조를 보면 대외무역은 국가의 통제하에 둔다고 규정하고 있는데, 2차 개정을 통하여 법률의 정하는 바에 의해 국가의 통제하에 둔다고 함으로써 법률의 정하는 바가 없다면 자유로운 무역질서를 인정하게 되었다.

25) 사실 1954년의 개정은 정치적 목적인 초대대통령의 3선을 주목적으로 이루어진 개정이다. 하지만 이러한 과정에서 경제조항의 개정이 이루어진 것은 진지한 고민에 의한 것이라기보다, 밀무역의 성행이라든지, 수출품목인 천연자원 개발에 민간기업의 참여를 막을 수 없었다는 점 등 경제현실을 반영하여 불가피하게 수용된 것이다(정기화, “헌법의 경제조항 개정의견”, CFE Report No. 52(자유기업원, 2008. 7. 22), 6쪽).

26) 5차 개정에 관한 상세한 검토는 변해철, “한국 헌법에서의 경제”, 토지공법연구 제43집 제1호(한국토지공법학회, 2009), 447-449쪽.

서를 취하고 있음을 인정한 것이다. 1962년 개정에 의해 헌법이 취한 경제질서는 앞서 살펴본 바와 같이 원칙적으로 개인의 경제상 자유와 창의를 존중하였다. 이와 같은 취지로 1962년 개정 당시 도입된 중소기업에 관한 규정을 보면, 제115조에서 국가가 중소기업자의 자조를 기반으로 하는 협동조합을 육성하고 그 정치적 중립성을 보장하여야 한다고 규정함으로써, 중소기업의 문제는 협동조합의 자주적 활동을 통해 해결하는 것이 원칙임을 명시하였다. 이후 1972년 12월 27일의 제7차 전부개정을 보면 5차헌법과 동일하게 사회적 시장경제질서의 성격을 유지하면서, 국가의 간섭 범위를 보다 확대하였다고 할 수 있다.

1980년 10월 27일 제8차 전부개정을 통하여 국가의 간섭이 강하게 인정되던 경제질서는 대폭적으로 수정·보완 되었다. 그 내용을 살펴보면 독과점의 규제·조정, 중소기업의 보호와 육성, 소비자보호운동의 보장, 농·어민 자조조직의 정치적 중립성 보장 등의 규정을 신설한 것이다. 결국 이러한 규정들은 1970년대에 대기업과 독과점의 폐단이 나타나면서 경제성장에 수반되는 부정적 측면의 해소 필요성, 고도성장과 더불어 국민복지에 대한 요구가 발생한 점, 경제성장으로 인해 국가적 차원에서의 지원도 한계를 가질 수 있다는 점 등의 문제점을 극복하고, 시대적 변화에 발맞추어 적합한 경제질서를 확립하는 한편, 복지국가와 사회정의 실현을 꾀하기 위한 것이라 할 수 있다.²⁷⁾ 그리고 무엇보다 국가에 대하여 중소기업에 대한 보호·육성²⁸⁾ 의무를 부과한 것은 1966년 제정된 중소기업기본법의 제정목적²⁹⁾을 헌법이념으로 수용한

27) 김상겸, “한국 경제질서와 헌법상의 경제조항에 관한 연구—독일기본법과 관련하여”, 한독사회과학논총 제19권 제4호(한독사회과학회, 2009), 13쪽.

28) 1981년 제정된 중소기업제품구매촉진법이 공공기관의 물품조달에 있어 중소기업의 제품의 비중을 늘린다는 점에서 보호의 이념을 구체화 한 것이고, 육성의 이념을 구체화 한 것으로 1986년 제정된 중소기업창업지원법을 들 수 있다(최재천, “중소기업법제의 개선에 관한 연구”, 박사학위논문(전남대학교 대학원, 2000), 7쪽).

29) 중소기업기본법은 헌법상 중소기업정책에 관한 구체적인 규정이 존재하지 않는 상황에서 정부가 중소기업을 보호 육성하는 정책을 추진함에 있어 인식의 전환 계기를

것이라 할 수 있다.³⁰⁾

제8차 개정의 변화에 이어 1987년 10월 29일 제9차 전부개정이 이루어졌고, 제9차 개정의 내용이 현재까지 이어지고 있다.³¹⁾ 중소기업에 대한 국가의 의지는 1987년 제9차 개정에 의해 한층 강화되었다.³²⁾ 즉 중소기업의 보호와 육성에 대한 보다 확고한 의지와 더불어 제123조 제5항에서 중소기업의 자조조직을 육성하며, 그 자율적 활동과 발전을 보장한다고 규정하고 있다. 그리고 헌법 제119조에서 규정한 바와 같이 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 원칙으로 경제민주화를 위해 경제에 관하여 규제와 조정을 할 수 있다고 규정하고 있다. 여기에서 말하는 보호·육성이 국가에 의한 강한 통제와 개입을 의미하는 것은 아니고, 기업의 자유를 우선으로 하되 경제 민주화를 위한 수단으로써 부과되는 것이라 생각된다.

2. 중소기업 관련 개별 법률 입법의 취지 및 주요 내용

중소기업과 관련된 법률은 “국가가 국민경제 전체를 정당하게 질서

마련한 중요한 입법적 의의를 가진다고 평가받고 있다. 조병선, 앞의 논문, 98쪽. 이러한 중소기업기본법은 중소기업의 구조와 경제적 사회적 존립조건을 개선해 중소기업의 생산성을 향상시키고, 국민경제의 균형 있는 발전을 기하기 위해 중소기업의 위치를 재확인 하는 한편, 중소기업이 나아갈 방향과 시책의 기본을 규정하기 위하여 제정된 것이다(국가법령정보센터; <<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=5632&lsId=001477&viewCls=lsRvsOnlyRsnInfoR&chrClsCd=010102#0000>>, 검색일 : 2013.2.23).

30) 조병선, 앞의 논문, 98쪽.

31) 본고에 있어서 핵심적 사항은 헌법상 중소기업에 관한 규정의 변화이므로 각 개정에 관한 상세한 내용은 생략하였으며, 헌법상 경제조항의 개선방안에 대한 검토 역시 하지 않고자 한다.

32) 기본적으로 조문을 살펴보면 1987년 개정에 의해 사업활동이라는 용어가 삭제되었다. 결국 사업활동을 보호·육성한다는 한정적 의미를 넘어 중소기업 자체를 보호·육성한다는 의미를 가지므로 중소기업정책에 관한 국가의 의지가 한층 강화되었음을 알 수 있다(최재천, 앞의 논문, 8쪽).

지우기 위하여 경제활동을 규제”하는 것이라고 보면서, ‘독점규제 및 공정거래에 관한 법률’이 “사업자의 시장지배적지위의 남용과 과도한 경제력의 집중을 방지하고, 부당한 공동행위 및 불공정거래행위를 규제”(제1조)함으로써 무분별한 기업 활동을 제한하고자 하는 규제중심의 법이라는 점을 지적한다.³³⁾ 이에 반해서 중소기업 관련 법률은 규제중심의 성격보다는 대기업 중심의 경제 산업체제 내에서 중·소규모의 기업 활동을 지원·육성하기 위한 행정적 성격의 법이라는 특징을 가지고 있으며, 따라서 한국의 거시경제정책 및 중소기업 지원정책의 중점 사항이 변함에 따라, 중소기업 관련 법률 또한 필요에 따라 수시로 제·개정되는 추세를 보여 왔다고 보기도 한다.³⁴⁾ 내용적으로 살펴본다면 양자의 성격을 모두 복합적으로 가지고 있다.

중소기업 관련 법률을 분류하는 방법론은 여러 가지가 있다. 시대적으로 중요한 국가경제정책의 변화에 따라 분류하기도 하고, 단순히 각 년대 별로 분류하기도 하고, 각 시대의 경제 환경의 변화에 따른 정책적 관점에서 분류하는 등 여러 가지 분류방법론에 따라 분석의 틀을 발전시켜왔다.³⁵⁾ 경제발전의 분기점이 될 만한 사건들은 때로는 중요한 국가경제정책이나 입법의 성격을 가지기도 하고, 국제경제 환경의 변화의 성격을 가지기도 한다. 이하에서는 우리나라 경제발전에 있어서 중요한 분기점이 되는 큰 사건을 기준으로 중소기업 관련 법률들을 분류하여 보기로 한다.

2.1 경제개발계획의 추진에 따른 중소기업 관련 법제 제정(1960년대)

1962년부터 시작된 경제개발 5개년 계획은 모두 5차례 1986년까지

33) 권오승, 경제법(법문사, 2008), 12쪽.

34) 이준서, 앞의 책, 39쪽.

35) 이준서, 위의 책, 15-47쪽 참조.

지속되었다. 이 기간 동안 정부의 적극적인 지원과 베트남 전쟁의 특수, 값싸고 양질의 노동력 보유 등의 장점을 바탕으로 단기간 동안 고도성장을 이루었다. 그러나 그에 못지않게 자본과 기술 등의 대외의존도가 증가되고 빈부격차가 심화되는 등의 경제적·사회적 문제점과 더불어 대기업과 중소기업간 불균형한 발전이 사회적으로 문제가 되었다.³⁶⁾ 정부는 이러한 어려움을 해결하는 과정에서 중소기업과 관련해서는 재정적인 도움을 제공하려고 하였다.³⁷⁾

먼저 1960년대 한국경제의서 중추적인 역할을 담당하고 있던³⁸⁾ 중소기업의 자금난을 해결하기 위해 1961년 ‘중소기업은행법’이 제정되었고³⁹⁾ 소기업 및 영세사업자 지원을 전담하기 위하여 1962년 ‘국민은행법’의 제정과 더불어 1963년 국민은행을 설립하여 서민금융기관의 기능을 수행하도록 하였다.⁴⁰⁾ 또한 중소기업자들이 자체적으로 힘을 합하여 중소기업의 경제적 지위를 향상시키고 중소기업의 발전을 모색하기 위한 협동 조직이 필요하다는 인식 아래 중소기업협동조직의 설립·운영 및 육성에 관한 사항을 법으로 정하여 1961년 12월 ‘중소기업협동조합법’(법률 제884호)을⁴¹⁾ 제정하기에 이르렀다.⁴²⁾ 그리고 중소기업

36) 정부는 제1차 및 제2차 경제개발 5개년 계획기간 동안 수출확대를 통한 규모의 경제를 추구하였기 때문에 기업규모의 대형화가 이루어졌고 중소기업 활동이 상대적으로 위축되었다(양현봉, “경제개발 단계별 중소기업정책의 전개와 성과”(한국법제연구원 워크숍 자료집, 2012. 12. 26), 7, 14쪽).

37) 특히 이 시기는 1962년부터 시작된 경제개발 5개년계획의 제1차가 종료되고 제2차가 종료되기 직전까지의 시기이기도 하다.

38) 1960년 중소기업의 업체 수는 전체 업체 수의 99.1%였고 부가가치는 전체 부가가치의 66.3%를 생산하고 있었다.

39) 이에 따라 1961년 8월 31일 ‘중소기업은행’이 설립되었다.

40) 양현봉, 앞의 자료집, 16쪽.

41) 1961년 제정된 뒤 2011년 7월 법률 제10953호까지 33차례 개정되었다.

42) 중소기업협동조합법에 따른 중소기업협동조합의 종류는 협동조합·사업협동조합·협동조합연합회·중소기업중앙회가 있다. 이들 단체들은 영리를 목적으로 하지 않아야 하며, 정지에 관한 모든 행위를 금지하였다.

의 고유한 사업 분야를 확보하고 중소기업자간의 과당경쟁을 방지하는 한편 중소기업의 활동영역에 대한 대기업의 과도한 진입을 방지함으로써 중소기업의 사업 활동 기회를 확보해 주기 위해 1961년 12월 ‘중소기업사업조정법’(법률 제885호)이 제정되었다.⁴³⁾

1960년대 이후 정부는 지속적으로 중소기업의 중요성을 강조하고 관련 정책을 시행하였다. 그러나 제조업체 중에서 여전히 중소기업의 비중은 높았지만, 부가가치 비중에서는 이미 1960년 66.3%였던 것이 1963년 49.7%로 줄어드는 등, 1960년대 들어와 중소기업의 역할은 급속히 축소되고 있었다. 이에 중소기업이 나아갈 방향과 중소기업의 육성 시책의 기본적인 사항을 규정하여 중소기업의 성장을 지원할 필요성에 따라 1966년 중소기업기본법(법률 제1840호)이 제정되었다.

1961년 11월에는 신용보증기금 준비금제도가 실시되었으며, 1967년 3월 ‘중소기업신용보증법’이 시행되는 한편 중소기업을 대상으로 한 신용보증제도가 실시되었다. 그리고 1972년에는 신용보증제도가 확충되면서 전 금융기관에 신용보증기금이 설치되었다. 이 후 1974년 12월 21일에 ‘신용보증기금법’이 제정됨으로써 중소기업신용보증법은 폐지되었고, 신용보증기금법에 따라 1976년 6월 특별법인으로 ‘신용보증기금’이 설립되었다.

43) 중소기업사업조정법은 제정 후 10년이 지나도록 중소기업의 사업조정을 위한 조정 실적이 전무하다는 비판을 받을 정도로 활동이 부진하였다. 1971년 3월 20일자 매일경제신문 제8면 기사 참조. 1974년에 들어와서야 재생타이어의 생산과 판매에 있어서 대기업이 손을 떼도록 하는 중소기업사업조정심의회 결정이 처음으로 내려졌다. 1974년 10월 15일자 매일경제신문 제2면 기사 참조. 1985년에는 출판·인쇄업에 대한 대기업의 참여를 제한하는 결정을 하기도 하였다. 1985년 4월 12일자 경향신문 제1면 기사 참조. 그 후 간헐적으로 그 기능을 발휘하다가 1995년 1월 15일 법률 제4898호로 중소기업의사업영역보호및기업간협력증진에관한법률이 제정되면서 폐지되었고, 이는 다시 2006년 3월 3일 대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률(법률 제7864호)과 중소기업 사업전환 촉진에 관한 특별법(법률 제7866호)이 제정됨으로써 이를 대체하기에 이르렀다.

2.2 중소기업 진흥 및 보호·육성 중심의 법제 제정(1970-80년대)

1970년대에는 중화학공업육성을 위한 산업정책이 정부 경제정책의 주된 방향이었고, 이를 위해 최종 제품 생산과정에서 중간부품의 국내 생산을 위한 중소기업의 계열화가 필요했다.⁴⁴⁾ 또한 중소기업과 대기업의 격차를 해소하기 위한 해결방안에 대해서도 고심하기 시작한 시기였다. 특히 1960년대에 이어서 중소기업의 재정적인 안정을 이루기 위한 입법노력이 돋보이는 시기이기도 했다.⁴⁵⁾

1980년대 초에는 소위 ‘3고 현상(고유가, 고금리, 고달러)’으로 인한 중화학공업 중심의 성장정책이 서서히 퇴조하고 균형있는 산업발전을 위한 대책을 마련하기 시작하였다. 이러한 노력의 결과 하도급거래를 공정하게 하기 위해서 1984년 ‘하도급거래공정화에 관한 법률’과 중소기업의 창업을 지원하기 위해서 1986년 ‘중소기업창업지원법’을 제정하였다.

1970년대 중소기업의 중요성은 계속 강조되었지만 근본적으로 부족한 자본이 문제였다. 규모의 경제에 따른 자금의 흐름은 결국 대기업으로 집중된 금융이라는 결과를 낳았고, 그 결과 담보능력이 낮고 상대적으로 위험도가 높았던 중소기업은 금융시장에서 소외되고 있었다.⁴⁶⁾ 전술한 바와 같이 담보능력이 미약한 중소기업의 채무를 보증하기 위한 신용보증기금의 설립을 위해 1974년 신용보증기금법이 제정되고, 1967

44) 중소기업의 계열화를 지원하기 위하여 1977년 ‘특정 업종 및 계열화품목’ 지정 공고하여 해당 품목에 대한 자금을 지원하였고, 1978년에는 제조업 이외에 가공업, 판매업까지 포함하여 중소기업계열화 범위 및 대상을 확대하였다(양현봉, 앞의 자료집, 22쪽).

45) 1970-80년대는 제2차 경제개발 5개년계획이 시작되는 때부터 제5차 경제개발 5개년계획이 종료되는 시점까지이다.

46) 그리고 어음 등 불합리한 금융시장의 관행도 중소기업의 금융소외를 심화시켰다. 이에 따라 미시적으로는 기술경쟁력이 높은 중소기업까지 자금유통에 어려움을 겪고 있었고, 거시적으로는 검증되지 못한 금융배분이 사회경제적 문제가 되었다.

년의 중소기업신용보증법 등으로 인해 전 금융기관에 신용보증기금이 설치되어 있었지만, 중소기업의 자금문제를 해결함에는 한계가 있었다. 따라서 담보능력이 낮으면서도 기술능력이 높은 중소기업의 자금용통을 원활히 하기 위한 제도적 대책이 요구되었다.⁴⁷⁾

1970년대 산업구조의 중화학공업화 과정에서 관련산업의 조화로운 발전이 필요하였기 때문에 효율적인 중화학공업화정책을 추진하기 위한 전문화 및 계열화 체계를 강화시킬 필요성이 대두되어 1975년 12월 ‘중소기업계열화 촉진법’이 제정되었으나,⁴⁸⁾ 이 법은 1995년 7월 ‘중소기업의 사업영역 보호 및 기업간 협력증진에 관한 법률’의 시행으로 인하여 폐지되었다. 다시 이 법은 2006년 3월 ‘대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률’(법률 제7864호)과 ‘중소기업 사업전환 촉진에 관한 특별법’(법률 제7866호)이 제정됨으로써 대체되었다.

1975년 ‘중소기업계열화촉진법안’을 제정하는 등 정부는 중소기업의 전문화와 계열화를 통한 중소기업 진흥을 추진하려고 하였으나 대기업들의 반발로 성공적이지 못했다. 이에 정부는 1978년 중소기업진흥법을 제정하고 중소기업진흥을 위한 사업을 전담하여 진행할 기구로써 ‘중소기업진흥공단’을 설립되었다. 1995년 7월부터 시행된 ‘중소기업진흥 및 제품구매 촉진에 관한 법률’의⁴⁹⁾ 제정에 의하여 중소기업진흥법은 아래에서 언급하고 있는 ‘중소기업제품구매촉진법’과 함께 1994년 12월 폐지되었다.⁵⁰⁾

47) 이외에도 중소기업이 납품대금으로 받은 어음할인을 지원하기 위하여 상업어음할인제도가 1969년에 도입되었다(양현봉, 앞의 자료집, 18쪽).

48) 제정당시의 주요내용은 ① 중소기업계열화조성에 관한 기준을 정하도록 하고, ② 도급의준도가 큰 업종이나 도급거래의 질서의 확립이 긴급하다고 인정되는 업종에 대하여는 그 업종과 그 업종에 속하는 기업이 제조 또는 가공을 위탁할 품목을 정할 수 있도록 하며, ③ 정부가 계열화기업체에 대하여 장기저리자금을 우선적으로 지원하도록 하고, ④ 도급거래의 질서확립을 위하여 도급거래 당사자들이 준수하여야 할 사항을 정하는 것 등이었다.

49) 현재의 중소기업진흥에 관한 법률이다.

중소기업협동조합중앙회는 정부에 대해 중소기업협동조합이 관할 때에는 단체수의계약으로 물품을 공급할 수 있도록 법률을 만들어 줄 것을 계속 건의하였고 이를 수용해 정부는 1981년 12월 중소기업제품구매촉진법을 제정하였다.⁵¹⁾ 중소기업제품구매촉진법이 제정되기 이전에도 우리나라의 경우 중소기업기본법 제23조(제정 당시의 규정)에서 “정부는 정부, 지방자치단체, 공공단체 및 정부투자기관 등의 물품 조달에 있어서 중소기업자에게 수주기회를 증대하기 위하여 단체수의 계약의 체결, 입찰제의 개선 등 필요한 시책을 강구한다”라고 규정하여 중소기업제품의 구매촉진에 관한 기본적인 조향을 두고 있었다. 이에 의거하여 예산회계법(제70조의4) 및 동법 시행령(제11조 제1항)으로 중소기업협동조합과 단체수의계약을 체결할 수 있도록 규정하는 한편 국무총리훈령, 고시 등에 의거 정부 등 공공기관이 중소기업제품을 우선 구매하도록 촉구하여 왔다. 그러나 현실적으로는 실효성이 부족한 측면도 있고 지속적인 제도가 아닌 일시적 권고조치에 불과하였다는 비판이 있었다.⁵²⁾

중소기업은 그 특성상 대기업에 물품을 납품하는 계약상 지위를 갖게 되는 경우가 많다. 따라서 공정한 하도급거래질서를 확립하여 원사업자와 수급사업자가 대등한 지위에서 상호보완하며 균형 있게 발전할 수 있도록 함으로써 국민경제의 건전한 발전에 이바지하고자 1984년 하도급거래 공정화에 관한 법률(법률 제3779호)을 제정하였다.⁵³⁾ 그리

50) <<http://www.moleg.go.kr/knowledge/book50yrHistory?jang=21&jeol=4>>, 검색일 : 2013.2.23.

51) 이후 중소기업진흥법과 중소기업제품구매촉진법을 통합함과 동시에 1994년 12월 31일자로 유효기간이 만료되는 중소기업의경영안정및구조조정촉진에관한특별조치법의 주요내용 중 계속 유지되어야 할 시책에 관한 규정을 흡수하여 중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률이 제정되었다.

52) 김중대, “[제정법의 취지 및 효과분석과 조문별 해설] 중소기업제품구매촉진법”, 마케팅 제16권 제4호(한국마케팅연구원, 1982), 70쪽.

53) 동법은 1984년 제정된 뒤 2011년 3월 법률 제10475호까지 24차례 개정되었다.

고 1986년에는 중소기업의 종합적인 창업지원에 초점을 맞추어 중소기업 창업지원법(법률 제3831호)이 제정되었다.⁵⁴⁾

2.3 중소기업 구조조정 관련 법제 정비 시기 (1980년대 후반-1990년대 중반)

이 시기는 1980년대 마이너스 성장을 경험한 우리나라가 균형 있는 경제발전을 이루기 위한 제도적인 노력을 시작한 시기였다. 더욱이 대외적인 통상압력과 무역자유화 등으로 인한 급변하는 경제환경에 대한 중소기업의 적응력 제고가 화두가 되었다. 이를 위해 정부는 중소기업으로 하여금 저부가가치산업 및 노동집약적 산업에서 고부가가치산업 및 기술집약적 산업으로의 구조조정을 유도하였다.⁵⁵⁾

1990년대 초반의 가장 특징적인 정책의 변화는 1960년대부터 시작된 중소기업 보호육성 일변도의 정책에 경쟁원리가 도입되었다는 점이다. 즉, 1995년 1월 WTO 체제의 출범을 계기로 도입된 자유화·개방화 경제에 대처하기 위해 중소기업 정책도 ‘보호와 지원’에서 ‘자율과 경쟁’으로 방향이 전환되었다. 이러한 자유화·개방화에 따라 1996년 유통시장의 전면개방이 있었으며, 이후 유통구조와 소비자의 구매형태는 급속히 변화하였다. 특히, 대형마트와 SSM이 국내에 본격 진출하면서 소매업체의 매출 감소와 폐업이 급속히 진행되었고, 이에 대응하여 소

주요한 내용으로는, 원사업자가 수급사업자에게 제조 등을 위탁한 경우 부당한 방법을 이용하여 부당하게 낮은 하도급대금을 결정하거나 하도급반도록 강요하는 것을 금지하고 있으며(제4조), 부당한 하도급대금의 결정의 구체적 행위를 법에서 열거하고 있다(제4조 제2항). 만일 이를 위반할 시에는 하도급대금의 2배를 초과하지 아니하는 범위에서 과징금을 부과할 수도 있다(제25조의3).

54) <<http://www.moleg.go.kr/knowledge/book50yrHistory?jang=21&jeol=4>>, 검색일 : 2013.2.23.

55) 1986년 공업기반기술개발사업 추진 및 기계류·부품·소재의 국산화 계획을 수립하여 중소기업의 기술개발 촉진 자금을 지원하였다(양현봉, 앞의 자료집, 25쪽).

규모 상인들에 대한 보호·지원정책 수요가 높아졌다.⁵⁶⁾⁵⁷⁾

1986년부터 나타난 소위 ‘3저 호황’ 속에서 한국경제는 비교적 안정적인 수출확대와 성장국면을 맞이하였지만, 오히려 산업생산현장에서는 과학·기술의 혁명적 발달로 인해 기업 간 기술 경쟁이 심화되고 있었다. 이러한 환경은 이전까지 노동집약적인 산업에 주력하던 중소기업에게 더욱 힘겨운 상황이었고, 중소기업의 산업구조를 합리화하면서 시장 개방으로 인한 어려움을 극복할 필요성을 느끼게 되었다. 결국 중소기업의 생산성 향상을 통한 경쟁력 강화와 기술 개발을 통한 상품의 고부가가치화 및 국제수준의 경쟁력에 취약하게 노출된 중소기업의 구조조정이 중요한 문제로 대두되었다.⁵⁸⁾ 이러한 점을 감안하여 중소기업의 구조조정과 경영합리화, 기술개발촉진에 초점을 맞추어 1989년 3월 ‘중소기업의 경영안정 및 구조조정 촉진에 관한 특별조치법’(법률 제4092호)을 입법하였다. 그리고 정부는 중소기업자의 사업전환 지원 등 경영안정지원 및 기술개발촉진에 필요한 재원을 확보하기 위하여 ‘중소기업 구조조정기금’⁵⁹⁾을 설치하였다.

한편 전국을 균형 있게 개발함과 아울러 지방중소기업의 육성을 촉

56) 이준서, 앞의 책, 72쪽.

57) 이러한 수요에서 정부는 1986년 중소기업창업지원법을 제정하여 창업 촉진을 위한 자금·세제 지원 등과 같은 창업 절차 간소화를 도모하였다(양현봉, 앞의 자료집, 25쪽).

58) 이러한 필요성에 따라 1985년 12월 23일 조세감면규제법을 개정해 산업합리화를 위한 지원제도를 마련하였고, 1986년 5월에는 산업합리화 촉진대책이 발표되면서, 이와 함께 ‘건설중장비와 디젤엔진 산업합리화’와 부실기업정리가 이루어졌다. 이후 1987년에는 산업정책심의회 의결로 산업합리화대책이 마련되었고, ‘발전설비제조업 산업합리화’가 발표되었다. 그리고 1988년 12월에는 1986년 이래로 가격경쟁력 약화로 문제가 확대되고 있었던 ‘석탄산업합리화방안’이 제시되었다(<<http://www.moleg.go.kr/knowledge/book50yrHistory?jang=21&jeol=4>>, 검색일 : 2013.2.23).

59) 이 기금은 1989년 6월 26일부터 1994년 12월 31일까지 한시적으로 운용하기로 하였다.

진하기 위해 1994년 ‘지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법률’(법률 제4722호)을 제정하였다. 즉 국토를 합리적으로 이용·개발·보전하기 위하여 지방의 발전잠재력을 개발하고 민간부문의 자율적인 참여를 유도하여 지역개발사업이 효율적으로 시행될 수 있도록 하며, 아울러 지방중소기업을 적극적으로 육성함으로써 인구의 지방정착을 유도하고 지역경제를 활성화시켜 국토의 균형 있는 발전을 이루기 위함이다(동법 제1조).

1993년에는 중소기업의 보다 체계적인 경쟁력 향상 연구를 위해 중소기업연구원이 만들어졌다. 1993년 이루어진 우루과이라운드의 타결은 세계화, 개방화를 가속시키고 국내 기업들은 세계 속의 무한경쟁으로 내몰렸다. 이런 상황 속에서 한국은 상대적으로 취약부분인 중소기업에 대한 우려가 매우 높아졌다. 따라서 이러한 경제여건의 변화에 따라 기존에 계속되어 온 중소기업 지원대책을 한 단계 뛰어넘어, 중소기업의 구조 고도화를 통하여 중소기업의 경쟁력을 강화하고 중소기업 제품의 구매 촉진 및 판로 확대와 중소기업의 경영 기반을 확충하기 위한 대책이 요청되었고, 1994년 12월 ‘중소기업진흥 및 제품구매 촉진에 관한 법률’(법률 제4825호)이 제정되었다. 이때 폐지된 중소기업의 경영안정 및 구조조정촉진에 관한 특별조치법의 주요 목표를 발전시키되, 달라진 세계시장환경의 변화에 보다 혁신적으로 대응하기 위하여 ‘중소기업의 구조개선 및 경영안정 지원을 위한 특별조치법’이 1995년 제정되었다. 이 법 역시 2002년 1월 ‘중소기업의구조개선과재래시장활성화를위한특별조치법’(법률 제6639호)이 제정되면서 폐지되었다.⁶⁰⁾

60) <<http://www.moleg.go.kr/knowledge/book50yrHistory?book50yrSeq=627&jang=21&jeol=4>>, 검색일 : 2013.2.23.

2.4 중소기업 혁신역량 강화 및 부문간 균형발전 관련 법제 (1990년대 후반-2000년대 초반)

2.4.1 중소기업에 대한 금융정책

1997년 11월 발생한 외환위기는 금융기능의 마비와 더불어 기업의 광범위한 도산과 실업의 급증으로 이어지면서 국가경제의 위기를 초래하였다. 이에 정부는 외환위기에 따른 중소기업의 흑자도산 문제와 구조조정으로 인한 실업자들의 창업지원을 위한 법률을 제정하였다. 그리고 경제위기에 대응하여 통화 및 재정정책을 긴축기조로 운용하다가, 1998년 5월 이후 긴축정책을 완화하여 금리인하와 재정적자를 용인하면서 경기회복을 도모하였다.⁶¹⁾ 이는 이후의 구조개혁⁶²⁾을 추진하는 과정에서 야기될 불안요소들을 재정·금융 측면에서 수용함으로써 장기 경기침체의 위험을 최소화하기 위한 것이었다.⁶³⁾ 외환위기 이후 기업·금융·노동·공공의 4대 부문에 대한 구조개혁이 진행되었다.⁶⁴⁾

61) 외환위기 이후 ‘국민의 정부’(1998-2002년) 동안의 금융지원을 요약하면 다음과 같다. IMF 긴급자원 지원에 따라 중소기업 자금난을 완화하기 위하여 정부가 지원하였다. ① 중소기업 대출금 상환기간을 6개월 연장하였고, ② 중소기업진흥공단에서 중소기업정책자금 직접대출을 실시하였으며, ③ 유망 중소기업의 흑자도산 예방을 위하여 어음보험제도를 도입하고, ④ 중소기업 수출 관련 신용보증 확대, 금융기관의 BIS비율 제고를 위하여 ADB 및 IBRD 차관자금 20억달러를 신용보증기관에 출연하였다. 또한 이 기간 동안 정부는 중소·벤처기업의 자금조달의 원활화를 지원하였다. 그 주요 내용으로는 ① 1995년 중소기업 자산유동화증권제도를 도입하여 중소기업진흥공단이 중소기업의 신용을 보증하는 방식으로 중소기업의 회사채 발행을 지원하였으며, ② 2001년에는 자산유동화증권제도를 벤치마킹하여 벤처기업 Primary CBO 제도를 도입하여 벤처기업의 회사채 발행 지원을 하였다(양현봉, 앞의 자료집, 35쪽).

62) 1998년 정부는 제2차 중소기업 구조개선사업을 추진하였는데, 제조업기반 구축, 지식·정보산업 육성, 구조조정 지원사업으로 구분하여 자금을 지원하였다(양현봉, 위의 자료집, 36쪽).

63) 한국개발연구원, 우리경제의 선진화를 위한 정부역할의 재정립(2007. 12), 60쪽.

64) 한국개발연구원, 위의 책, 60쪽.

부실기업에 대한 처리는 중소기업에 대해서도 예외가 아니었다. 다만, 중소기업의 경영안정을 도모하기 위하여 기관투자자의 역할을 제고하고 신용보증지원을 포함한 정책자금지원을 크게 확대하는 정책도 병행되었다. 또한 외환위기를 경험삼아 금융시스템의 정상화와 금융안전망의 정비 및 개선도 추진되었다.⁶⁵⁾

2.4.2 소기업 및 소상공인 지원법률

1997년 입법된 소기업 및 소상공인지원을 위한 특별조치법의 주요 내용은 전통시장 상인 등 소상공인의 경영안정과 구조고도화를 통한 성장 지원에 필요한 재원을 확보하기 위하여 ‘중소기업창업 및 진흥기금’에 소상공인 진흥계정을 설치하고, 소상공인 진흥계정 재원은 정부의 출연금, ‘복권 및 복권기금법’에 따라 배분된 복권 수익금 등으로 조성한다는 것이다. 소상공인 진흥계정은 소상공인의 금융지원, 과밀업종의 구조개선 및 사업전환 지원, 전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법상의 전통시장 및 상점가 지원 등에 사용하도록 하고, 소상공인을 회원으로 설립한 법인·조합·단체는 소상공인연합회를 설립할 수 있고, 소상공인연합회는 소상공인 창업·투자 및 경영활동 등에 관한 정보제공 등의 사업을 수행하도록 하고 있다.⁶⁶⁾

2.4.3 여성기업지원법률

1990년대 들어 여성들의 경제활동이 급속히 늘어나면서 여성기업 역시 급속히 증가하기 시작했다. 대표자가 여성인 사업체는 1998년 말 기준으로 932,626개로 전체 사업체의 33.5%이며, 여성기업이 전체 근로자의 37.4%를 고용하는 등 경제적 비중이 매우 높았다. 또한 1998년

65) 한국개발연구원, 위의 책, 61쪽.

66) <<http://www.moleg.go.kr/knowledge/book50yrHistory?book50yrSeq=606&jang=21&jeol=4>>, 검색일 : 2013.2.23.

말 전체 사업체수는 전년보다 감소하였으나, 여성이 대표자인 사업체는 오히려 0.8%(8천 개) 증가하였다. 그러나 중소기업과 같이 여성기업 역시 대기업, 남성기업 중심의 구조 속에서 여러 차별적 관행이나 제도 때문에 불리한 점이 많았다. 이에 여성기업의 활동과 여성의 창업을 적극적으로 지원함으로써 경제영역에 있어 남녀의 실질적인 평등을 도모하고, 여성의 경제활동과 여성경제인의 지위향상을 제고함으로써 국민경제의 균형된 발전에 이바지하도록 하는 제도적 장치가 요구되었다. 1997년 소규모 신용에 관한 정상회담에서 137개국의 참가자들이 2005년까지 1억의 여성 자영업자와 소규모 기업인에게 재정지원하기로 목표를 설정한 것에 영향을 받아, 1999년 2월 여성기업에 초점을 맞춘 ‘여성기업지원에 관한 법률’이 제정되었다.⁶⁷⁾

2.4.4 과학기술 및 발명진흥법률

1991년 ‘과학기술진흥법’의 개정을 통해 과학기술 진흥에 관한 기본 시책 및 종합계획의 수립과 그 시행을 위한 지원 체제 강화를 기하였다. 그리고 1994년 발명을 장려하고 발명의 신속하고 효율적인 권리화와 사업화를 촉진함으로써 산업의 기술 경쟁력을 높이기 위한 ‘발명진흥법’(법률 제4757호)이 제정되었다. 1996년에는 중소기업청이 독립·신설되어 기술집약형 중소기업을 육성하기 위한 정책이 강조되기 시작하였다. 그리고 1997년 8월 중소기업기본법 제2조의 규정에 의한 중소기업으로서의 벤처기업 육성을 위해 ‘벤처기업 육성에 관한 특별조치법’이 제정되기에 이르렀다.⁶⁸⁾ 1990년대 벤처열풍과 함께 소기업에 의한 정보통신분야 기술혁신이 세계경제성장을 주도했다. 세계시장의 개방

67) <<http://www.moleg.go.kr/knowledge/book50yrHistory?book50yrSeq=607&jang=21&jeol=4>>, 검색일 : 2013.2.23.

68) <<http://www.moleg.go.kr/knowledge/book50yrHistory?book50yrSeq=628&jang=21&jeol=4>>, 검색일 : 2013.2.23.

화 정책으로 인해 모든 기업들은 치열한 기술경쟁에 직면하게 되었다. 그러나 한국은 계속적인 중소기업지원정책에도 불구하고 중소기업의 경쟁력 향상은 이루어지지 못하고 있었다. 그 결과 세계화의 확대 속에서 첨단기술형으로 바뀌지 못하고 있는 중소기업은 2000년대 들어와 소위 ‘한계기업’으로 바뀌게 되었다. 특히 전통적 생산방식과 사업을 가지고 있는 중소기업의 경우 향후 정보, 기술, 지식 등 혁신역량 면에서 볼 때 더욱 어려운 상황에 처해질 것은 분명했다. 따라서 구조적 위기에 있는 중소기업의 기술혁신을 촉진하여 중소기업의 기술수준을 선진국 수준으로 제고하고 대기업과 중소기업의 양극화 해소를 통한 동반성장을 달성하기 위한 장치가 필요하게 되었다.⁶⁹⁾ 과학기술 진흥에 관한 기본시책 및 중합계획 수립과 그 시행을 위한 지원체제의 강화를 위해 1991년 11월 과학기술진흥법이 개정되었으며,⁷⁰⁾ 1994년 발명을 장려하고 발명의 신속하고 효율적인 권리화와 사업화를 촉진함으로써 산업의 기술 경쟁력을 높이기 위한 발명진흥법(법률 제4757호)이 제정되었다. 그러나 발명진흥법은 일반법적인 성격이었기 때문에 중소기업에 초점을 맞춘 입법의 성격은 아니었다. 1996년에 중소기업정책을 전담하기 위해서 중소기업청은 분리·독립하였고, 1997년에는 벤처기업 육성에 관한 특별조치법이 제정되었다. 한편 1997년 이후 ‘공업 및 에너지기술 기반조성에 관한 법률’ 제14조의2 제1항에 의거하여 기술담보사업이 시행되기 시작하였고, 1999년 ‘지역신용보증재단법’이 제정되어 기술 경쟁력이 있는 중소기업들을 발굴하고 지원하기 위한 기술담보사업이 본격화되었다. 같은 해에는 ‘산업기술기반조성에 관한 법률’이 개정되었다.⁷¹⁾ 2000년대에 들어와서는 중소기업의 기술혁신을 보다 강화하

69) <<http://contents.archives.go.kr/next/content/listSubjectDescription.do?id=007275>>, 검색일 : 2013.2.23.

70) 동 법률은 1967년 1월 16일 법률 제1864호로 제정된 후 2001년 1월 16일 법률 제 6353호로 과학기술기본법이 제정됨으로써 폐지되었다.

71) 동 법률은 공업및에너지기술기반조성에관한법률에서 산업기술기반조성에관한법

고 기술이전을 촉진하기 위해서 ‘기술이전촉진법’(현 ‘기술이전 및 사업화 촉진에 관한 법률’)이 제정되었고, 2001년 5월 ‘중소기업기술혁신 촉진법’(법률 제7482호)이 제정되었다.

2.4.5 대기업과 중소기업 간 상생협력을 위한 법률

1997년 외환위기 이후 대기업과 중소기업 사이의 수익성, 임금, 미래 혁신역량 면에서 격차가 더욱 벌어졌다. 뿐만 아니라 지역상권의 양극화와 특히 유통산업에서도 대형화와 더불어 양극화가 심화되었다. 이러한 상황을 방지할 경우 중소기업의 경쟁력 제고는 이루어지 못하는 상황으로 갈 위험성이 있었다. 따라서 중소기업의 구조개선을 촉진하고 경영안정을 도모하며, 재래시장의 활성화를 통하여 지역상권을 개선하고 중소 유통산업을 균형있게 성장시킬 제도적 장치가 필요하게 되었다.⁷²⁾ 2000년대 들어와서는 중소기업의 만성적 금융부족을 해결하기 위해 기업구매자금대출제도가 시행되었고, 2000년 11월과 2001년 6월 여야국회의원들이 재래시장 활성화에 대한 특례를 규정하는 중소기업의 구조개선과 경영안정 지원을 위한 특별조치법 중 개정법률안과 재래시장 활성화를 위한 특별조치법 제정안을 각각 국회에 제출하였다. 논란 끝에 2002년 1월 ‘중소기업의 구조개선과 재래시장 활성화를 위한 특별조치법’으로 신규·제정되었다. 이 법은 2004년 10월 폐지되고 이에 대신하여 ‘전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법’이 제정되었다.

물로 법령이 변경 된 후 다시 현재의 법령인 산업기술혁신촉진법으로 변경되었다.

72) 〈<http://contents.archives.go.kr/next/content/listSubjectDescription.do?id=007263>〉, 검색일 : 2013.2.23.

2.5 중소기업 관련 세분화된 기능별 법제화 경향(2000년대 이후)

2.5.1 개요

2000년대 이후에는 소위 글로벌 경쟁력 확보를 위한 새로운 성장동력과 고용창출에 목적을 두는 입법이 중소기업에 대한 주된 입법정책이었다. 즉 중소기업의 인력을 지원하고 재래시장의 상권을 보호하기 위한 것이라든지, 대기업과 중소기업의 상생협력이라고 하는 사회적으로 큰 관심을 불러일으키는 입법작업들이 이루어졌다.⁷³⁾ 사회적으로는 다소 부분적인 문제일 수도 있지만 세부적인 취약점을 보완함으로써 결국은 글로벌경쟁력을 제고시키는 효과를 노리는 것이다.

2.5.2 중소기업인력 지원법률

2000년대 들어와 사회적으로 청년실업의 문제가 심각해진 반면, 중소기업들은 여전히 인력난에 빠져 있었다. 이는 중소기업 노동시장에서 기대임금과 실질임금의 격차가 존재하기 때문이었다. 국내근로자를 구하지 못한 중소기업들은 산업기능요원이나 외국인을 고용하는 대안을 찾고 있었다. 이러한 중소기업 노동시장에서의 수요와 공급의 불균형 현상은 1997년 외환위기 이후 점점 심해지고 있기 때문에 중소기업에 초점을 맞춘 특별한 인력지원대책이 요구되었다. 그 결과 2003년 9월 ‘중소기업인력지원특별법’(법률 제6975호)이 제정되었다.

2.5.3 유통업계의 균형발전을 위한 입법

2000년대 들어와 지역상권이 크게 양극화되고 유통산업 역시 다국적 대형유통기업의 진출 및 국내대기업 유통업체의 대형화로 인해 불균형은 더욱 심화되었다. 따라서 재래시장과 상점가의 시설 및 경영 현대화

73) 소상공인 발전과 상호협력의 중심축 역할을 수행시키기 위하여 정부는 소상공인진흥원을 2006년 설립하였다(양현봉, 앞의 자료집, 42쪽).

와 시장정비를 촉진하여 지역상권을 활성화하고 유통산업을 균형있게 성장시킴으로써, 국민경제의 균형적이고 지속적인 동반 발전이 될 수 있도록 하기 위한 개선책 마련이 필요하게 되었다. 이러한 요구에 대응하여 2004년 10월 ‘재래시장육성을 위한 특별법’(법률 제7235호)을 제정하였다. 이어서 동년 12월 ‘재래시장 활성화 조치’가 발표되었고, 2005년 5월에는 ‘자영업자 지원대책’이 발표되어 영세 소매상인이 밀집한 상점가에 대한 지원제도가 마련되었다. 2005년 10월 재래시장육성을 위한 특별법을 전면 개정한 ‘재래시장 및 상점가 육성을 위한 특별법’이 2006년 4월 제정되어, 2006년 10월 29일부터 2016년 12월 31일까지 한시법으로 시행되고 있다.

2.5.4 장애인 기업활동 지원법률

2005년 장애인의 창업과 기업활동을 적극 촉진함으로써 장애인의 경제적·사회적 지위를 높이고 경제력 향상을 도모함으로써 국민경제 발전에 이바지함을 목적으로 ‘장애인기업활동촉진법’(법률 제7632호)이 제정되었다. 동법에 따르면 중소기업청장은 매년 초 장애인기업활동 촉진위원회의 심의를 거쳐 장애인기업의 활동을 촉진하기 위한 기본계획을 수립하고 이를 추진하여야 한다(제5조). 또한 중소기업청장은 장애인기업의 활동현황 및 실태를 파악하기 위하여 2년마다 실태 조사를 하고 그 결과를 공표하도록 하고 있다(제7조).⁷⁴⁾

74) 2008년 3월 28일 개정을 통하여 장애인의 창업 등 기업활동을 적극 촉진하기 위한 방법의 하나로 장애인기업에 대한 보증제도의 수립에 필요한 예산을 지원할 수 있도록 근거를 마련하였고(제9조), 장애인기업이 생산하는 물품의 판매를 위하여 공공기관의 장은 장애인기업이 생산하는 물품의 구매를 촉진할 의무를 부과하였다(제9조의2). 그리고 2010년 4월 5일 개정에서 장애인기업활동의 촉진을 위하여 국가 및 지방자치단체로 하여금 장애인의 창업과 장애인의 기업활동을 촉진하기 위하여 자금·정보·기술·인력·판로 등의 분야에서 종합적인 지원 및 사업활동 기회가 우선적으로 보장될 수 있도록 노력하여야 할 의무를 부과하였다(제3조). 2010년 제8차 개정 이전에는 국가 및 지방자치단체에게는 장애인의 창업과 장애인

2.5.5 대기업과 중소기업간 상생협력을 위한 법률

기업활동의 세계화가 확대되는 가운데 중소기업의 전통적 영역들이 저렴한 해외제품과 경쟁하게 됨으로써 중소기업의 어려움은 더욱 커졌다. 대부분의 중소기업들이 노동집약적인 생산구조형에 머무르고 있어서 생산효율성이 높지 않았고, 결국 첨단기술형 생산구조로 변모하지 못하는 중소기업은 2000년대 들어서 점점 한계기업으로 바뀌는 기업이 많아졌다. 전통적인 사업영역에 머무르고 있던 중소기업의 경우에는 향후 정보, 기술, 지식 등 기업경쟁력 강화를 위한 요소를 발전시키는 역량이 부족하다는 점에서 더 어려운 국면에 처해질 것이 분명했다. 따라서 잠재적 경쟁력이 있는 중소기업의 경우에는 대기업과 중소기업 간 상생의 협력관계를 공고히 함으로써 협력적 계열화를 만들 필요가 있었다.⁷⁵⁾ 그리고 고질적인 구조적 위기에 처해 있는 중소기업은 사업 전환을 유도함으로써 경쟁력있는 중소기업으로 전환시킬 필요가 있었다. 2001년에는 중소기업기술혁신촉진법이 제정되었으며 2003년에는 중소기업인력지원특별법이 만들어졌다. 그럼에도 불구하고 대부분의 중소기업들은 경쟁력을 회복하지 못했다. 이에 따라 2004년 7월 중소기업 경쟁력 강화 종합대책이 발표되었고 2005년 1월에는 중소기업 정책 혁신 12개 과제가 공표되었다. 2005년 5월에는 대통령 주재 하에 ‘대중소기업상생협력대책회의’가 열리고, 동년 12월에는 ‘대중소기업 상생협력회의’가 개최되기도 하였다. 결국 이러한 노력의 결과, 중소기업 법률들을 기능별로 통폐합하기 위해 입법되었던 중소기업의 사업영역 보호 및 기업간 협력증진에 관한 법률을 대체하여 대·중소기업 상생협

의 기업활동을 촉진하기 위하여 자금·정보·기술·인력·판로 등의 분야에서 종합적인 지원 및 사업활동 기회가 균등하게 보장되도록 하면 되었으나, 2010년 개정으로 이러한 기회가 우선적으로 보장되도록 하였다는 점에서 더 한층 장애인기업활동을 촉진하고 있다는 점에서 의미가 있다.

75) <<http://contents.archives.go.kr/next/content/listSubjectDescription.do?id=007265>>, 검색일 : 2013.2.23.

력 촉진에 관한 법률(법률 제7864호)이 제정됨과 동시에 중소기업 사업 전환 촉진에 관한 특별법(법률 제7866호)이 제정되었다.⁷⁶⁾

2000년대에 들어와서 대기업과 중소기업의 관계를 경쟁관계로 보기 보다는 상생하는 협력관계로 전환하려는 시도가 시작되었다. 대·중소기업 상생협력을 제도적으로 촉진하기 위해 2006년 3월 중소기업의 사업영역보호 및 기업간 협력증진에 관한 법률을 대체하여 ‘대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률’(법률 제7864호)이 제정되었다. 2012년 1월에는 민간자율로 설치된 동반성장위원회의 설치 근거(제20조의2)를 법적으로 명확하게 하는 한편, 중소기업 형태로 사업을 영위하는 것이 적합한 분야를 동반성장위원회의 심의를 거쳐 ‘중소기업 적합업종’으로 공표하고(제2조 제11호 및 제20조의2 제2항 제2호), 적합업종의 합의 도출이 되지 아니하거나 그 합의내용을 이행하지 아니하는 경우에는 중소기업청장에게 사업조정신청을 할 수 있도록 함으로써(제32조 이하) 중소기업의 경쟁력과 자생력을 강화하는 내용을 도입하였다.

대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률은 대기업과 중소기업 간에 적용할 뿐만 아니라 소기업 상호간 또는 위탁기업과 수탁기업(受託企業) 간에도 적용된다(법 제2조 제3호). 따라서 법명(法名) 및 동법 제1조의 목적규정에서 시사하는 것 보다 적용범위가 넓은 것이 특징이다.⁷⁷⁾

76) 대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률의 수단과 목적

수단	직접적 목적	궁극적 목적
대기업과 중소기업 간 상생협력 관계를 공고히 함	1. 대기업과 중소기업의 경쟁력 제고 2. 대기업과 중소기업의 양극화 해소	국민경제의 지속성장 기반 마련
	대기업과 중소기업의 동반성장 달성	

77) 목적규정은 불확정한 개념과 위법여부가 명확하지 않은 이른바 한계사례(Grenzfall)를 판단함에 있어서 중요한 기준이 되며, 직접적 목적과 궁극적 목적은 대개의 경우 상호 조화롭게 일치되지만, 그렇지 않는 경우에는 궁극적인 목적이 직접적 목적에 우선한다. 대법원은 “동일한 형식의 성문법규인 법률이 상호 모순, 저촉되는 경우에는 신법이 구법에, 그리고 특별법이 일반법에 우선하나, 법률이 상호 모순되는지 여부는 각 법률의 입법목적, 규정사항 및 그 적용범위 등을 종합적으로 검토하여 판단”하여야 한다고 판시하고 있다(대법원 1989. 9. 12. 선고, 88누

대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률에 따르면 대중소기업 상생협력 촉진을 위한 계획을 수립하고 추진할 의무를 지식경제부장관에게 부과하고 있다(제4조). 다른 중요한 내용으로는 공정한 수탁·위탁 거래의 정착을 위하여 납품대금의 지급기일을 납품에 대한 검사 여부에 관계없이 물품을 수령한 날로부터 60일 이내의 최단으로 정함으로써 중소기업 보호하도록 하고 있다(제22조). 그리고 중소기업 고유 업종을 지정하고 지정된 사업을 영위하고 있는 대기업 등은 중소기업과의 합리적인 역할분담으로 산업의 효율성을 증대시킬 수 있도록 하기 위하여 이를 중소기업에게 이양하도록 노력할 것을 요구하고 있다.⁷⁸⁾

6856 판결(토석채취허가신청서반려처분무효확인 등에 관한 사건)). 이와 동일한 취지의 판례로는 대법원 1998. 11. 27. 선고, 98다32564 판결(채무부존재확인 사건)과 대법원 2012. 5. 24. 선고, 2010두16714 판결(농지보전부담금부과처분취소 사건) 등이 있다.

- 78) 하도급거래 공정화에 관한 법률(이하 “하도급법”으로 줄임) 제1조는 동법의 목적을 “공정한 하도급거래질서를 확립하여 원사업자(原事業者)와 수급사업자(受給事業者)가 대등한 지위에서 상호보완하며 균형 있게 발전할 수 있도록 함으로써 국민경제의 건전한 발전에 이바지”하는 데 있는 것으로 규정하고 있다. 따라서 하도급법은 중소기업에 대한 대기업의 우월적 지위남용행위에 대한 규제법으로서의 의미를 지닌다. 결국 하도급 거래에서의 불공정행위를 억제하자는 것이다. 하도급법은 “흔히 말하는 하도급관계뿐만 아니라, 원도급관계도 규제하는 것”으로 풀이된다. 대법원 2001. 10. 26. 선고, 2000다61435 판결. 따라서 하도급법은 이른바 아웃소싱(outsourcing)에 적용되는 법에 적용되는 법이다. 대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률은 그 제정취지가 “대기업과 중소기업간 자율적 인·상생협력력을 제도적으로 지원할 수 있는 확고한 기반을 마련”하려는 데 있다는 점에서 규제법적인 성격이 약하다. 대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률은 1단계적인 수직적 상호분업의 협력관계에 적용되며, 동법은 “제조하는” 시점에서 적용되다 보니 하도급법보다 적용시점상 우선된다.

Ⅳ. 중소기업기본법의 규제상 위치와 단일규제법제의 필요성

1. 중소기업기본법의 제정배경 및 이유

중소기업기본법은 중소기업이 나아갈 방향과 육성 시책의 기본을 정한 법률이다. 이 법이 제정되기 전 정부의 중소기업정책은 중소기업 협동조합법에 의한 중소기업자의 상호부조에 따른 협동사업과 중소기업은행법에 의한 중소기업은행의 설치와 중소기업자에 대한 신용대부, 기타 부분적인 행정지도가 주류를 이루었다.

1960년대 후반에 들어서 경제규모의 확대와 수출증대에 따라 중소기업자의 역할이 중요시되고, 보다 체계적이고 효율적인 중소기업정책을 추진하기 위한 필요성을 인식하여 중소기업관련분야의 기본법을 제정하게 되었다. 중소기업과 관련된 정책은 1950년대, 즉 우리나라 경제가 본격적으로 성장하기 이전부터 이루어지고는 있었으나, 중소기업에 대한 본격적인 지원시책이 이루어지지 않는 않았다.⁷⁹⁾ 이후 1960년대에 선진국으로부터의 무상원조가 중단되면서 우리나라의 경제적 자립과 성장을 이루어기 위한 경제개발계획이 추진되고, 경제정책의 기초 또한 대외 지향적 개발정책 위주로 이루어지면서 대기업과 중소기업의 격차가 점차 고조됨에 따라 중소기업에 대한 체계적 육성에 대한 인식이 고조되었다.⁸⁰⁾ 이러한 인식을 바탕으로 중소기업육성시책이 체계화 되

79) 김세중/이윤보/이종욱/조병선/백 훈/정희철, 앞의 책, 17쪽. 1950년대의 조치는 몇 가지 금융조치로 중소기업 육성을 목적으로 한 것이라기보다는 전쟁 후 부족한 생산요소의 원활한 공급을 위해 이루어진 불가피한 임시조치이다. 허나 심각한 경제난 속에서 중소기업에 대한 지원시책을 마련하였다는 것 자체로 그 의의가 있다고 할 수 있다.

80) 조병선, 앞의 논문, 107쪽; 김세중/이윤보/이종욱/조병선/백 훈/정희철, 위의 책, 18쪽.

었고, 우리나라 중소기업 정책체계의 근간을 형성하게 된 것이다.⁸¹⁾

2. 중소기업기본법의 규제상 위치 및 환경의 변화

중소기업기본법은 중소기업의 보호 및 육성에 관한 헌법적 지침을 법률적 차원에서 실천하기 위한 각종 일반지침을 규정하고 있다. 즉, 중소기업기본법은 중소기업 지원정책의 방향을 규정하는 기본 법률로써 중소기업 육성을 위하여 정부가 추진해야 할 정책의 분야 및 내용에 대하여 규정하고 있다.

중소기업기본법 제2조는 중소기업을 육성하기 위한 시책의 적용을 받는 중소기업을 정의하고 있다. 동조에 의하면, 중소기업이라 함은 해당 기업이 영위하는 주된 사업의 업종과 해당 기업의 상시 근로자 수, 자본금 또는 매출액의 규모가 일정한 기준⁸²⁾에 해당하는 기업⁸³⁾이면서, 소유와 경영이 일정한 기준⁸⁴⁾에 따라 실질적으로 독립적인 기업

81) 조병선, 위의 논문, 107쪽.

82) 중소기업이 되기 위한 일정한 기준은 중소기업기본법 시행령 제3조 제1호 별표 1 참조.

83) 다만, ① 상시 근로자 수가 1천명 이상인 기업, ② 자산총액(직전 사업연도 말일 현재 대차대조표에 표시된 자산총액을 말한다)이 5천억원 이상인 법인(이 경우 외국법인의 자산총액을 원화로 환산할 경우에는 직전 사업연도 말일 현재의 증가환율 또는 직전 사업연도의 평균환율을 적용하여 환산한 금액 중 적은 것으로 한다), ③ 자기자본이 5백억원 이상인 기업, ④ 직전 3개 사업연도의 평균 매출액이 1천5백억원 이상인 기업은 중소기업에서 제외된다(중소기업법 시행령 제3조 제1호 단서).

84) 여기서 '일정한 기준'이란 다음의 기준을 말한다(중소기업기본법 제3조 제2호). ① 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제14조 제1항에 따른 상호출자제한기업집단에 속하지 아니하는 회사일 것, ② 자산총액(직전 사업연도 말일 현재 대차대조표에 표시된 자산총액을 말한다)이 5천억원 이상인 법인(중소기업창업지원법에 따른 중소기업창업투자회사와 이에 준하는 자로서 중소기업 육성을 위하여 중소기업청장이 정하여 고시하는 자는 제외한다)이 발행주식(「상법」 제370조에 따른 의결권 없는 주식은 제외한다) 총수의 100분의 30 이상을 직접적 또는 간접적으로 소유한 최대 주주(법인의 의결권 있는 발행주식 총수를 기준으로 본인 및 그와 특수관계자가 소유하는 주식을 합하여 그 수가 가장 많은 경우의 본인을 말한다. 이 경우 특수관계

을 말한다.

기업이 성장하는 과정을 살펴보면, 내부적인 성장 목표의 설정도 중요하지만 외부적인 환경요인 역시 중요하게 작용한다. 특히 중소기업은 대기업과 달리 자원부족과 시장 환경의 변화에 민감한데, 이는 대응 전략 및 경험 부족 등에서 비롯된다.⁸⁵⁾ 이를 해소하기 위한 방안 중 하나가 바로 정부의 지원 정책이고, 지원정책의 실효성을 확보하기 위하여 뒷받침되어야 하는 것이 바로 법과 제도인 것이다.⁸⁶⁾ 급변하는 경제 환경 속에서 중소기업의 발전을 위하여 다양한 정부의 정책이 시행되었고, 이를 뒷받침하기 위하여 법과 제도들이 발전해 온 것이다.

중소기업기본법의 개정 역시 변화하는 시장의 요구와 다양한 정부의 지원시책들을 반영하기 위하여 이루어졌다. 제1차(1976. 12. 31) 및 제2차(1978. 12. 5) 개정을 보면 그 내용이 중소기업자의 범위에 대한 것인데, 이는 법의 지원대상인 중소기업자의 개념을 명확히 함으로써 보호대상인 중소기업자의 범위를 확정하기 위한 필요성에서 이루어진 것이라고 할 수 있다. 그리고 제3차(1982. 12. 31) 개정 이후에는 주로 경제여건의 변화에 따라 중소기업에 대한 지원대책을 탄력적으로 가져가기 시작하였다. 한편 제10차(2008. 12. 26) 개정 이후에는 이전과 다른 점을 보여주고 있는데, 바로 보호와 육성이라는 관점 보다는 자율과 경쟁이라는 정도 강조된 개정이 이루어졌다는 것이다. 이는 글로벌 경쟁시대

자는 본인이 개인인 경우 사실상 혼인관계에 있는 자를 포함한 배우자, 8촌 이내의 혈족 및 4촌 이내의 인척을 말하며, 본인이 법인인 경우 그 법인의 임원을 말한다)인 기업이 아닐 것(이 경우 발행주식의 간접소유 비율에 관하여는 ‘국제조세조정에 관한 법률 시행령’ 제2조 제2항을 준용한다), ③ 관계회사에 속하는 기업의 경우에는 중소기업기본법 제7조의2에 따라 산정한 상시 근로자 수, 자본금, 매출액, 자기 자본 또는 자산총액이 5,000억원을 초과하는 기업이 아닐 것.

85) 경중수/이보형, “중소기업 경쟁력 강화를 위한 지원정책의 기업성장단계별 차별화 방안”, 중소기업연구 제32권 제4호(한국중소기업학회, 2010), 65쪽.

86) 박정구, “중소기업기본법의 문제점과 개선방안”, 경제법연구 제7권 제1호(삼성출판사, 2008), 5쪽.

가 열림과 동시에 정부의 중소기업정책이 자율과 경쟁을 강조하는 정책으로 변화되면서 이를 반영한 결과라고 할 수 있다.⁸⁷⁾

3. 중소기업 관련 법제의 단일화 문제

3.1 단일법제화의 장점

기본법을 제정하는 의의는 정부 정책의 이념이나 기본이 되는 사항을 추진하거나 제도적 정비를 함에 있다. 즉, 기본법의 제정은 국가차원에서 그 분야의 정책이 중요하다는 점을 강조하고 이에 중점을 두어 추진한다는 인식을 제고하고, 그 책무나 결의를 명확히 함과 동시에 기본법에서 제시된 방향성과 지침에 따라 계획적·종합적·장기적으로 정책을 추진하려는 데 있다.

앞서 살펴본 바와 같이 중소기업법제 분야는 중소기업기본법이라고 하는 ‘기본법’도 존재하고 있으면서 개별 분야의 필요성에 따라 특별법들이 제정되어 매우 복잡한 규제체계의 모습을 가지고 있다. 그 결과 법률을 집행하는 감독자나 수요자에게 중소기업법제는 이해하기 힘들게 다가온다. 중소기업법제를 단일법제화한다는 것은 단일모법을 중심으로 하여 구체적인 사항을 하나까지 하나의 법전 속에 총괄적으로 규정하는 법률로 만드는 것, 즉 통합법제화(consolidation of rules)를 의미한다. 법체계상의 장단점은 우리나라의 여러 가지 정책변수와 상황에 따라 다분히 다양하게 발현될 수 있지만 일단 중소기업법제를 단일법제화하는 경우 가장 큰 장점은 정책의 내적인 일관성을 유지할 수 있다는 점이다.⁸⁸⁾ 이를 자세히 나누어서 살펴보면 다음과 같다.

87) 박정구, 위의 논문, 3쪽. 이는 2004년에 발표된 중소기업 경쟁력 강화대책이나 2005년에 발표된 중소기업 육성을 위한 12개의 정책과제의 추진방향에서도 찾아볼 수 있다.

88) 독일의 경우 1960년대부터 우리나라와 유사한 상황에서 중소기업법에 특화된 법률

첫째, 중소기업보호라는 기본이념 하에 각종 법규정의 해석 및 적용에 통일성 및 일관성을 유지할 수 있다. 각종 개별법이 하나로 통합됨으로 인하여 비교적 적은 수의 규범으로 많은 정책적 목표를 달성할 수 있도록 총괄적이고도 질서정연한 법체계상 정비를 이룰 수 있다. 중소기업에 관련된 새로운 유형의 문제가 발생할 경우 단일법제의 일반원리 하에서 그것을 해결할 수 있는 편리함이 있다. 둘째, 법구조가 간단하고 개괄적이며, 이해하기 쉬워져서 국민이나 사업자의 법의식이 강화되고 제고되는 기능이 있다. 이처럼 중소기업의 효율적인 성장에 정책의 주안점을 둘 경우에는 개별법 체제가 보다 적합하다고 할 수 있다.

3.2 단일법제화의 단점

중소기업법제를 단일법제화하는 경우 가장 문제가 될 수 있는 것은 환경변화에 대하여 신속하게 대응할 수 없다는 점이다. 말하자면, 신종 산업, 새로운 사회규범 등 다양한 사회환경의 변화에 따른 탄력적 수용이 힘들다. 단일법제화의 단점을 살펴보면 이하와 같다.

첫째, 특정 정책분야 및 업종의 전문화, 육성정책 혹은 규제정책의 세분화가 가능하지 않기 때문에 관련 정책 및 업종의 위상을 강화하기가 곤란하여 보호육성정책을 제대로 시행하기 어렵다. 둘째, 단일법제화하는 경우 하위법에 대한 위임입법의 필요성을 증대시켜 입법형식의 기형화 내지 위헌시비를 초래할 우려가 있다. 셋째, 중소기업법제를 단일법제화하고 중소기업청이 이 법제를 소관하기 위해서는 중소기업문제에 관련된 다양한 문제들에 전문적인 지식과 능력이 구비되어야 하는데, 과연 중소기업청이 그러한 능력을 제대로 갖출 수 있을지 의문이다.

을 통해서가 아닌 일반 법률들을 통한 지원정책을 유지하고 있다. 이것은 중소기업 정책의 기본개념이 중소기업을 특별히 지원하는 것에 맞출 것인지 아니면 대기업과 중소기업이 동등하게 경쟁할 수 있는 여건을 조성하는 데 둘 것인지에 대한 차이에서 발생할 것이라고 할 수 있다.

3.3 단일법제화의 구체적 방향

중소기업 관련 법제의 단일법제화 방향은 우리나라 중소기업 법제의 연혁적 발전과정과 중소기업의 실정을 감안한다면 하나의 법으로 통일하는 것보다는 현재의 많은 법률들을 기능별로 몇 개의 법률로 재편하는 것이 적절하다고 본다.

예를 들어 현재 중소기업기본법에는 ① 중소기업자의 범위, ② 정부와 지방자치단체의 책무, ③ 중소기업자등의 책무, ④ 경영합리화와 기술향상, ⑤ 판로확보, ⑥ 공정제도의 확립, ⑦ 법제 및 재정(財政)조치, ⑧ 금융 및 세제조치, ⑨ 국제화의 촉진에 관한 사항이 주요 내용으로 담겨져 있다. 이러한 내용 외에도 중소기업과 관련된 여러 법률들은 보다 더 세부적인 주제로 개별적인 입법이 되어 있다. 위에서 지적한 대로 현재 중소기업 관련 법제의 문제점인 중복과 특별법 남용이라는 혼란을 개선하기 위해서는 이러한 현재의 체제를 다음과 같이 기능적으로 분류하는 것이 적절하다고 본다. 즉, ① 개념 정의 등의 총괄적 규정,⁸⁹⁾ ② 중소기업금융, ③ 중소기업제품 판로확보, ④ 중소기업 구조조정, 기술개발과 인력구조조정 등 경영혁신 지원, ⑤ 대중소 기업관계,⁹⁰⁾ ⑥ 중소기업 창업 지원, ⑦ 균형개발⁹¹⁾ 등으로 크게 나누어서 정리한다면 현재의 복잡한 체계상 난맥을 극복할 수 있을 것이고, 수요자들인 중소기업자의 편의를 도모할 수 있을 것이다.

89) 중소기업자의 범위 등 기본적인 개념에 대한 규정들을 총괄하는 내용을 집약하는 것이다.

90) 계열화, 하도급, 상생, 판로확보 등의 내용이다.

91) 벤처기업, 소기업 및 소상공인, 여성기업가, 장애인기업, 지방 중소기업, 재래시장 등에 관한 내용이다.

V. 결 론

본 글에서는 우리나라 중소기업규제와 관련된 법률들의 입법역사와 배경에 대하여 개괄적으로 살펴보고, 중소기업기본법이라는 기본법과 여러 가지 분야에서 필요에 따라 입법된 관련 개별 법률들의 개요를 살펴보았다. 그리고 법률수요자의 입장에서 현재의 규제체계가 적절한지, 단일법제화하는 것이 적절한지에 대한 장단점을 살펴보고, 만일 단일법제화한다면 어떠한 방향으로 하는 것이 효율적인지에 대한 검토를 해보았다.

기업에 대한 규제는 시대마다 그 필요성에 따라 개별 입법이 필요한 경우도 없지 않겠지만, 규제의 복잡성은 규제자의 입장에서나 수요자의 입장에서도 매우 혼란스럽다. 단일법제화를 한다 하더라도 모든 내용을 하나의 법률에 담기도 어려울 뿐만 아니라, 개정의 필요가 발생하는 경우 이에 탄력적으로 대응하기 쉽지 않다는 어려움이 있다. 물론 기능별로 접근하는 규제방식도 자칫 잘못하면 전체 법률을 모두 이해하여야만 개별 규제영역을 이해할 수 있다는 어려움을 발생시킬 가능성도 없지 않다. 그러나 현재의 복잡한 규제체계에서 나오는 수요자의 어려움에는 비할 바가 아니라고 생각된다. 주제별로 혹은 기능별로 분류하는 방법은 오히려 규제자나 수요자의 입장에서 당해 수요에 필요한 부분만 접근하여 이해하면 된다는 점에서 오히려 규제를 이해하고 또는 규제를 집행하는 데 있어서 시간을 절약할 여지도 있다고 본다. 전향적인 입법체계의 변화를 기대해 본다.

(투고일 2013년 4월 30일, 심사(의뢰)일 2013년 5월 27일, 게재확정일 2013년 6월 18일)

주제어 : 중소기업, 중소기업규제, 중소기업기본법, 단일법제, 중소기업진흥, 중소기업 육성

참고문헌

1. 단행본

- 권영성, 헌법학원론, 법문사, 2009.
- 권오승, 경제법, 법문사, 2008.
- 김세중/이윤보/이종욱/조병선/백 훈/정희철, 중소기업 환경 변화에 따른 법체계 개편방안-중소기업기본법을 중심으로-, 중소기업연구원, 2008.
- 김철수, 헌법학신론, 박영사, 2010.
- 이준서, 법제도 정비를 위한 입법모델의 구축, 한국법제연구원, 2011.
- 정희철, 기본강의 헌법, 도서출판 여산, 2011.
- 한기운, 중소기업정책 및 법제의 변천과 시사점, 중소기업연구원, 2005. 9.

2. 논문

- 경중수/이보형, “중소기업 경쟁력 강화를 위한 지원정책의 기업성장 단계별 차별화 방안”, 중소기업연구 제32권 제4호, 한국중소기업학회, 2010. 12, 57-79쪽.
- 김상겸, “한국 경제질서와 헌법상의 경제조항에 관한 연구-독일기본법과 관련하여”, 한독사회과학논총 제19권 제4호, 한독사회과학회, 2009, 3-28쪽.
- 박정구, “중소기업기본법의 문제점과 개선방안”, 경제법연구 제7권 제1호, 삼성출판사, 2008. 6, 195-228쪽.
- 변해철, “한국 헌법에서의 경제”, 토지공법연구 제43집 제1호, 한국토지공법학회, 2009. 2, 441-456쪽.

- 정영화, “헌법상 경제질서에 대한 개정방안”, 세계헌법연구 제16권 제4호, 국제헌법학회, 2010, 1-34쪽.
- 조병선, “우리나라 중소기업 관련 법제의 현황과 과제”, 아주법학 제2권 제2호, 아주대학교 법학연구소, 2008, 95-131쪽.
- 최재천, “중소기업법제의 개선에 관한 연구”, 박사학위논문, 전남대학교대학원, 2000.

3. 기타

- 강경근, “헌법 경제조항의 국제비교”, CFE Report No. 59, 자유기업원, 2008. 9. 19.
- 김종대, “[제정법의 취지 및 효과분석과 조문별 해설] 중소기업제품 구매촉진법”, 마케팅 제16권 제4호, 한국마케팅연구원, 1982.
- 양현봉, “경제개발 단계별 중소기업정책의 전개와 성과”, 한국법제연구원 워크숍 자료집, 2012. 12. 26.
- 정기화, “헌법의 경제조항 개정의견”, CFE Report No. 52, 자유기업원, 2008. 7. 22.
- 한정미, “한국의 중소기업 정책과 법제의 변천(Ⅱ)”, 법제도 정비를 위한 입법모델의 구축－경제발전과 중소기업 관련 법제의 변천－, 한국법제연구원 워크숍 자료집, 2011. 6. 30.

[Abstract]

A Review on Regulatory System of Small and Medium Enterprises

Byoung-Youn Kim*

The development of the Small and Medium Enterprises ('SMEs') is vital in terms of elevating competitiveness through fostering individual entrepreneurs in the domestic economy. Also, the SMEs serve a central role especially in the business of supplying raw materials; contribute to developing local economies; and improve exporting in the developing countries. The Korean government, recognizing these beneficial aspects of the SMEs, has made efforts to foster the SMEs from as early as the 1960s by the enactment of the SMEs Act, 'Framework Act.' The Act has unsatisfactorily pursued the balanced development of the SMEs and large companies not only because small size and less capital make the SMEs susceptible to rapid changes of the external environment, such as exchange rate fluctuations but because the SMEs compete with small number of large business conglomerates. In recent years, as a solution to these problems, the Korean government has launched the corporate partnership policy between large and small businesses for the sound development of the national economy. The SMEs must have competitive power through sustainable renovation activities to outlive the rapidly changing environments. The SMEs should be positive on risk-taking entrepreneurship with vision and

* Professor, Law School of Konkuk University

confidence based on the creativity. To this end, sincere efforts of the SMEs are required, but external factors of corporation such as friendly business environments are much more requested. The SMEs Act has been amended to reflect the change of the government policies from protection of the SME industry into fostering autonomy and competition. In conclusion, to develop effectively operative legal system on the SMEs, it is necessary to provide a national economic model from the Constitutional level, the fundamental laws of the country as well as to improve legal surroundings in the level of individual Acts. For promoting the economic policies in a country, the gaps between large and small firms in various dimensions should be reduced in the long run. Once the policies on the SME developments based on these observations are systematized, the basis of the regulation system of the SME policy in a country must be constructed.

Key Words : small and medium enterprise, SMEs, framework act,
SME-related laws, SMEs regulation

